LA TRASFORMAZIONE

DELLE

CONFRATERNITE

NEL

DIRITTO PUBBLICO ITALIANO

PEL

PROF. CARLO SCHANZER

Consigliere di Stato



ROMA

F.LLI CAPACCINI, EDITORI

1899

LA TRASFORMAZIONE DELLE CONFRATERNITE

NEL

DIRITTO PUBBLICO ITALIANO.

I.

Origini, fini, specie e carattere giuridico delle Confraternite.

La storia degli ultimi cent'anni delle Confraternite religiose che sorsero e prosperarono nel medio evo in tutto il mondo cattolico e più specialmente in Italia, offre un curioso ed istruttivo esempio delle incertezze e perplessità del legislatore moderno nel ricollegare il diritto antico al nuovo. Il medio evo, con la maravigliosa molteplicità delle sue forme di associazione, ha lasciato allo Stato moderno un'eredità di gravi ed intricati problemi da risolvere. Una delle caratteristiche più spiccate del diritto medioevale è la varietà e complessità degli elementi onde trasse vita e svolgimento, la quale contrasta con la semplicità di linee del diritto pubblico nuovo, in cui, malgrado la maggiore

ricchezza e differenziazione dei rapporti e degli istituti sociali, si eleva e giganteggia sopra tutti la figura dello Stato, con un ritorno storico non disconoscibile all'antichità classica nel modo di concepire la funzione statuale. E questa assoluta prevalenza della forza e dell'autorità dello Stato importa necessariamente che esso incombe e domina non solo sugli individui, ma anche sopra ogni specie di gruppi ed aggregati sociali, invigilando, rigorosamente su quelli che esistono ed impossessandosi così dei nuovi che sorgono per sanzionarli e disciplinarli, come dei vecchi e decrepiti per sopprimerli o riformarli.

Soppressione e riforma indicano i due metodi che lo Stato può seguire e che storicamente segue, con alterna vicenda, nella sua azione rinnovatrice, l'uno violento e rivoluzionario, l'altro evolutivo e graduale. La preferenza che si dà all'uno o all'altro di questi due metodi dipende da cause complesse: spirito dei tempi, indirizzo delle dottrine filosofiche e sociali, forza politica dello Stato medesimo, forza di resistenza delle associazioni minacciate, senza escludere le cause accessorie e le straordinarie che sono proprie di certi periodi patologici di perturbamento sociale. Ma per la stessa natura delle cose i metodi violenti sono transitori,

cedendo, dopo brevi e fortunose applicazioni, alla stabilità degli evolutivi. Le istituzioni medioevali, forse perchè più che dalla ragione e speculazione scientifica, generate dalla spontaneità del sentimento religioso e mistico pervadente ogni specie di ordinamenti di quell'età, dal carattere largamente consensuale di tutto quel diritto, dalle naturali attrazioni e repulsioni determinatesi nel bisogno della lotta e della difesa fra i singoli gruppi, hanno mandato ben salde e profonde radici nel suolo dell'Europa centrale, sicchè la bufera della rivoluzione dello scorso secolo schiantò i grossi tronchi senza svellere le piante più giovani e robuste, le quali, piegate, ma non spezzate, poterono man mano raddrizzarsi e rialzare le cime. Così è che, sorpresi talvolta della sproporzione fra gli sforzi fatti e i risultati conseguiti, ci troviamo di fronte continuamente a idee, credenze, istituzioni ritenute da gran tempo debellate e morte, le quali hanno ancora energia bastante per opporsi con tenacia alle nuove correnti della vita sociale.

Fra cotali istituzioni, superstiti di lontani tempi, le Confraternite ebbero nella resistenza non poco vantaggio dalla stessa loro varia e complicata natura e finalità, la quale ne rese sempre difficile la definizione giuridica.

Lasciando stare le ricerche storiche sulle prime origini delle Confraternite medioevali, che qualcuno ha voluto riconnettere a certe forme di collegi e sodalizi già conosciuti dai Romani, si può dire che l'istituto delle Confraternite ebbe nascimento principalmente dalla tendenza dei fedeli a riunirsi e ad associarsi pel compimento in comune di atti di culto sia in una chiesa o in un oratorio, sia in luoghi pubblici. Così agli ordini monastici fecero riscontro le Confraternite, composte di laici, soddisfacendo sopratutto, in tempi tristi di dissensioni civili, al bisogno dell'affratellamento, del perdono reciproco e della penitenza, come si rileva dagli statuti e capitoli delle più antiche, dove il mantenimento della pace e del buon accordo fra gli affigliati è posto fra i primi doveri.

Alle preghiere in comune, agli atti di pietà, alle pubbliche processioni si aggiunsero presto altri scopi intimamente affini, cioè le opere di misericordia, le quali veramente da principio rispondevano soltanto all'idea dell'esercizio delle virtù cristiane per maggiore gloria di Dio e pel morale perfezionamento dei confratelli, ma che in effetto si tradussero in atti di beneficenza, come limosine, assistenza agl'infermi, ai carcerati, ai condannati a morte, ai pellegrini; e talvolta anche in funzioni

di servizio pubblico, come seppellimento dei cadaveri, istituzione di ospizi, ospedali, monti frumentari e via dicendo. Se non che, a riguardo della beneficenza non per tutte le Confraternite si ebbero le stesse vicende.

Talune limitarono la beneficenza agli associati, altre la estesero a determinate classi o ceti di persone, altre finalmente la concedettero ai poveri in generale.

Ma anche dove la beneficenza delle Confraternite assunse carattere pubblico, vi fu quasi sempre un altro fine, ristretto ai soli associati, che si esplicò in mutue prestazioni di soccorsi spirituali e temporali quale correspettivo delle contribuzioni individuali dei soci, come l'assistenza in caso d'infermità, l'accompagnamento funebre, il seppellimento in cimiteri speciali o nella chiesa od oratorio della Confraternita, ecc.

Vari sono i nomi che a questi sodalizi furono dati nelle diverse regioni d'Italia. Li chiamarono *confraternite*, *confraterie*, *fraterie*, *fraternitas*, *collecta*, *sodalitas*, *sodalitium*, *sodalitium pium*, *gilde*, o *gildonie* o *geldonie*, *scholà* nel Veneto, nella Lombardia e in qualche altra regione, *estaurite* o *staurite* nel Napoletano, *compagnie*, *congreghe*, e tal-

volta *congregazioni*, *arciconfraternite* quando da esse ne dipendevano altre (1).

Volendo classificare le Confraternite in ragione della varia loro indole, le possiamo raggruppare secondo diversi criteri. Una prima distinzione è quella di Confraternite *ecclesiastiche* e *laicali*. Nel linguaggio della chiesa sono ecclesiastiche le Confraternite approvate dal vescovo o dal papa, laicali quelle che non ottennero una tale approvazione od erezione canonica. Questa distinzione oggi non ha grande importanza, perchè di fronte al diritto pubblico vigente, all'infuori di talune questioni relative all'applicabilità della quota di concorso ed allo svincolo dei beni delle cappellanie, la posizione delle Confraternite ecclesiastiche non differisce da quella delle laicali.

Più interessante è la distinzione fra Confraternite *di puro culto* e *miste*. Da quanto dicemmo più sopra appare, che in origine le Confraternite ebbero tutte carattere misto, essendo la beneficenza inscindibile dal culto, secondo il concetto della carità cristiana. E può forse dirsi che non furono mai fondate Confraternite di puro culto, con esclusione di qualsiasi ufficio di beneficenza. Se non che

(1) F. SCADUTO. — *Manuale di diritto ecclesiastico*, seconda edizione 1892 — Vol. I, p. 572.

accadde in processo di tempo che molte Confraternite trascurarono i fini di beneficenza per dotare più largamente i servizi di culto, di guisa che la funzione di beneficenza coll'andar del tempo finì in certo modo per atrofizzarsi. Talvolta la unicità dei fini di culto fu anche conseguenza di provvedimenti del potere sovrano, che incamerò i beni delle Confraternite destinati a beneficenza, o ne attribuì l'amministrazione ad altri enti.

Comunque, oggi esistono in Italia numerose Confraternite di puro culto ed altre nelle quali vi è assoluta prevalenza dei fini di culto. Dovremo esaminare se ed in che cosa la loro condizione, secondo le leggi vigenti, differisca da quella delle Confraternite miste.

Un'altra distinzione sarebbe quella di Confraternite *pubbliche* e *private*. A rigore tutte le Confraternite, come enti la cui vita necessariamente si svolge a contatto delle popolazioni, possono considerarsi pubbliche, ma è indubitato che dalla varietà dei capitoli di fondazione e delle successive modificazioni risultano, fra Confraternita e Confraternita, notevoli differenze in quanto riguarda i limiti della loro azione interna ed esterna. In alcune predomina tanto il carattere dell'associazione di mutuo soccorso da escludere quello della bene-

ficenza pubblica, a meno che non si voglia chiamare pubblica qualunque beneficenza che esca dall'ambito famigliare. La vigente legge sulle opere pie, art. 2, eccettua dalle istituzioni pubbliche di beneficenza le fondazioni private, destinate a pro di una o più famiglie determinate, ma non considera il caso di corporazioni, aventi un patrimonio, nelle quali non possa già entrare chiunque, ma solo chi vi è ammesso dai consociati. Supposto che la beneficenza esercitata da una tale corporazione sia ristretta ai soli soci e che non si richiedano soltanto titoli di ammissione generici, come per esempio l'essere artigiano o l'essere nato in un dato luogo e simili, ma invece titoli speciali e la approvazione dei soci, in questa ipotesi non ci sembra che la beneficenza del sodalizio possa chiamarsi pubblica (1).

Lo stesso si dica del culto nelle Confraternite le quali provvedono alle funzioni di culto ed agli esercizi spirituali per i confratelli, senza parteci-

(1) Si comprende che sia pubblica la beneficenza a favore di una determinata classe di persone, come ritenne la Cassazione di Firenze nella causa dell'Università dei Battilani (3 aprile 1873), ma il caso è ben diverso quando i beneficandi sono non una classe, ma persone singole che ottengonc a certe condizioni di essere ascritte al sodalizio.

pare al culto pubblico con processioni, con feste o in altro modo. Anche quì sarà da vedere se la distinzione non importi qualche differenza nella condizione giuridica delle Confraternite, a seconda che prevale il carattere pubblico o il privato.

Finalmente dobbiamo distinguere fra le *Confraternite che hanno patrimonio proprio* e *quelle che ne sono sprovviste*, le quali ultime si mantengono coi contributi degli associati, col ricavo di questue, oblazioni, diritti funerari e via dicendo. Secondo la statistica ufficiale, fatta nel 1887 per nove compartimenti del Regno, sopra un totale di 13216 Confraternite ve ne erano 6725 aventi patrimonio e 6491 senza patrimonio, ammontando l'entrata complessiva lorda delle prime a L. 5,976,570, e quella delle seconde a L. 823,776.

Crediamo di avere detto dei fini e dei caratteri delle varie specie di Confraternite quanto basta per dare un'idea sufficientemente esatta della loro natura giuridica, la quale da un eminente cultore del diritto ecclesiastico è definita nel modo seguente: « Le Confraternite sono associazioni di fedeli per « iscopo di esercizi di culto, talvolta misto a be- « neficenza, erette in titolo ecclesiastico, cioè ap- « provate dal vescovo o dal papa o di natura lai- « cale, con approvazione o senza dell'autorità ci-

« vile, con oratorio proprio sia a parte, sia den-
« tro la chiesa parrocchiale o (dove esistono an-
« cora) dei regolari, con amministrazione auto-
« noma » (1).

---

(1) F. Scaduto — Op. cit. Vol. I, pag. 572.

II.

Le Confraternite nel diritto italiano fino alla costituzione del Regno.

Nè l'autorità ecclesiastica nè la civile poterono, com'è naturale, disinteressarsi del sorgere di queste nuove associazioni, che rapidamente si sparsero dovunque.

Ebbero in generale riconoscimento dal diocesano ed ottennero in molti luoghi lettere patenti e privilegi sovrani, acquistando con l'assenso regio la personalità giuridica.

Tuttavia, al principio del secolo, le Confraternite, in alcune regioni d'Italia, vennero espressamente abolite con atti dei cessati governi.

Nel Piemonte e in Sardegna ebbe vigore, durante la dominazione francese, il decreto imperiale

30 dicembre 1809 (1). Dopo la restaurazione e la abrogazione di tutte le leggi francesi, le Confraternite tornarono alla condizione di prima, sottoposte all'autorità del diocesano e vigilate per taluni atti di amministrazione dal potere civile, rappresentato dai regi Senati.

Nella Liguria il decreto imperiale del 1809 rimase in vigore per le fabbricerie, ma cessò di avere applicazione per le Confraternite.

Nelle provincie di Parma e Piacenza le Confraternite non erano state espressamente abolite, ma avendo l'art. 36 del decreto imperiale 30 dicembre 1809 compreso il prodotto dei beni delle Confraternite fra le entrate delle fabbricerie parrocchiali, nacque quistione se quella disposizione dovesse riguardarsi come una soppressione implicita ovvero se le fabbricerie fossero da considerarsi come semplici amministratrici dei beni delle Confraternite. E quest'ultima opinione prevalse nei pareri del Consiglio di Stato e nei giudicati dell'autorità giudiziaria.

Nella Lombardia, nel Veneto, nel Modenese e nell'ex ducato di Guastalla si ebbe il decreto del Regno Italico del 26 maggio 1807 il quale, proi-

(1) In Francia le Congregazioni secolari e le Confraternite furono soppresse con la legge 18 agosto 1792.

bendo in tutto il Regno le Confraternite, le Congregazioni, le Compagnie ed in genere tutte le società religiose laicali, eccettuò dalla soppressione soltanto le Confraternite sotto la denominazione del Santissimo Sacramento, stabilendo che potesse esisterne una sola presso ciascuna parrocchia, sotto la direzione e dipendenza del parroco rispettivo, per l'esercizio delle sacre funzioni, ed attribuendo l'amministrazione dei beni di queste Confraternite conservate ai fabbriceri delle chiese parrocchiali e sussidiarie.

In Toscana Pietro Leopoldo abolì le Congregazioni e Compagnie a scopo di culto con *motu proprio* del 21 marzo 1785, incorporandone i beni nei patrimoni ecclesiastici, instituiti con legge del 1769, e devolvendo a questi anche i sussidi dotali di qualunque genere, facenti carico alle Compagnie. Fu eccettuato però dalla soppressione un certo numero di Compagnie privilegiate, sicchè quando posteriormente con legge del 13 dicembre 1787 ai patrimoni ecclesiastici venne sostituita una cassa ecclesiastica centrale, questa, nel liquidare gli oneri dei soppressi patrimoni, consegnò alle Compagnie conservate la rendita corrispondente ai detti oneri, ed in tal modo venne a ricostituire loro un patri

[illegible]

Nella Lombardia, nel Veneto,
nell'ex ducato di Guastalla si eb[illegible]
Regno Italico del 26 maggio 180[illegible]

(1) In Francia le Cor[illegible]
fraternite furono soppress[illegible]

sonalità
itto di
3 Ago-
67 sulla
Luglio
eficenza.
i Stato e

ternite, e
di fronte
a.
colpite da
, non re-
esempio
on intito-
di dubbio
civile.

monio, che poi si accrebbe con lasciti e donazioni dei privati (1).

Negli Stati pontifici le Confraternite erano regolate dal diritto canonico e dai titoli costitutivi. Il Concilio Tridentino le sottopose alla vigilanza dell'ordinario diocesano. Fra il millecinquecento e il milleseicento ebbero origine, specie in Roma, le moltissime Confraternite intitolate dal Santissimo Sacramento, sotto quell'influenza spagnuola che fu massima ai tempi di Alessandro VI, le quali circondavano di pompa quasi teatrale il culto verso l'Eucaristia (2). In seguito le Confraternite in genere furono assoggettate a più severe discipline, e Clemente VIII con la costituzione del 7 dicembre 1604 stabilì tra l'altro che non potesse erigersene più di una del medesimo nome.

Nelle provincie meridionali le Confraternite dipendevano dai *Consigli generali degli ospizi*, ai quali era affidata la tutela degli istituti di beneficenza propriamente detti e di ogni altro pio luogo laicale.

---

(1) Vedi Relazione della Commissione della Camera dei Deputati sul progetto che divenne poi la legge 17 luglio 1890 sulle *istituzioni pubbliche di beneficenza.*

(2) Quirino Quirini. — *La beneficenza romana dagli antichi tempi fino ad oggi*, 1892, p. 224.

III.

Quali Confraternite abbiano oggi la personalità giuridica. — Le Confraternite e il diritto di vigilanza dello Stato secondo le leggi 3 Agosto 1862 sulle opere pie, 15 Agosto 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico e 17 Luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. — La giurisprudenza del Consiglio di Stato e dell'Autorità giudiziaria.

E' da stabilire anzi tutto se le Confraternite, e quali fra esse, abbiano esistenza giuridica di fronte alla legislazione del nuovo Regno d'Italia.

Per ciò che riguarda le Confraternite colpite da leggi di soppressione dei cessati governi, non revocate dal legislatore italiano, come per esempio le Confraternite del Lombardo-Veneto non intitolate dal Santissimo Sacramento, è fuor di dubbio che esse non hanno più oggi esistenza civile.

Invece, per le antiche Confraternite le quali non vennero mai soppresse o che, soppresse, furono restituite, prima della costituzione del Regno, alla originaria condizione, trova applicazione la dottrina, comunemente accolta, secondo la quale i corpi morali che abbiano una lunga esistenza di fatto sono tacitamente riconosciuti dal potere civile (1). Ed è da notare che per le antiche Confraternite questo tacito riconoscimento è indipendente dalla prova della erezione in titolo ecclesiastico, avendo le Confraternite personalità civile anche come enti laicali (2).

Ma vi è di più. La esistenza delle Confraternite come corpi morali fu riconosciuta anche legislativamente, sia pure in modo indiretto, dapprima con la legge 3 agosto 1862 sulle opere pie e poi con la legge 15 agosto 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico.

(1) G. Saredo. — *Acquisti dei corpi morali*, nel *Digesto Italiano*, n. 66.

(2) Vi è in proposito una costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, conforme alla giurisprudenza giudiziaria. Si veda tra le altre più recenti la sentenza della Corte di Appello di Cagliari 13 gennaio 1894. Confraternita di S. Croce contro Comune di Ozieri, *Rivista di dir. eccl.*, Vol, IV. p. 628. — Confr. anche nella stessa *Rivista*, Vol. III, p. 172 App. di Genova 7 maggio 1892 e Vol. I, p. 473 App. di Genova 2 settembre 1890.

La prima di queste leggi disponeva: Articolo 1. « Sono opere pie soggette alle disposizioni della presente legge gli istituti di carità e di beneficenza e *qualsiasi ente morale avente in tutto o in parte per fine di soccorrere alle classi meno agiate*, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestar loro assistenza, educarle, istruirle od avviarle a qualche professione, arte o mestiere. — Art. 2. Sono pure soggetti alle disposizioni della presente legge gli istituti di carità e di beneficenza, quand'anche abbiano oltre a ciò uno scopo ecclesiastico e siano retti nella parte economica da persone o corporazioni ecclesiastiche sì regolari che secolari, o siano fondati ad esclusivo favore di persone che professano un culto tollerato. »

Per effetto di queste disposizioni furono sottoposte alla tutela e vigilanza del potere civile le Confraternite di natura mista, aventi cioè fini di beneficenza oltre a quelli di culto.

La legge sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico poi dette anche in forma più evidente un riconoscimento implicito alle Confraternite, poichè, mentre non le comprese fra gli enti ai quali con l'articolo 1 negò la personalità giuridica, dispose nello stesso articolo che, salvo quanto sarebbesi con altra legge apposita ordinato, *non era intanto diffe-*

2

rito il richiamo delle Confraternite alla sorveglianza dell'autorità civile.

E' chiaro tuttavia che tanto la legge del 1862 quanto quella del 1867 intesero riferirsi unicamente alle Confraternite gia esistenti, non a quelle che avessero per avventura potuto sorgere in avvenire. Per queste non sarebbe certamente applicabile la teòria del riconoscimento tacito od implicito, e se anche simili sodalizi di nuova fondazione possono trovare protezione sotto l'impero delle nostre leggi come semplici associazioni, dovrebbero tuttavia considerarsi prive di personalità giuridica, e quindi della capacità di possedere e di acquistare beni stabili, di ricevere legati, donazioni e via dicendo.

Quale regime giuridico risultava per le Confraternite dalle disposizioni sopra ricordate?

Da una parte, secondo il principio della separazione del potere temporale dallo spirituale che informa tutto il nostro diritto pubblico ecclesiastico, non veniva in alcun modo toccata nè limitata l'autorità del vescovo, e quindi il suo diritto di approvare gli statuti e le costituzioni per la parte riguardante il culto, e il diritto di visita e d'ispezione spirituale. Dall'altra, fin dal 1862, una parte delle Confraternite, e cioè quelle di natura mista, venivano tratte nell'orbita del potere di sor-

veglianza dell'autorità civile e considerate sotto questo aspetto alla pari delle opere pie laicali. Furono classificate tra le miste le Confraternite delle provincie meridionali e quelle della Misericordia in Toscana, aventi per iscopo di raccogliere i caduti sulle pubbliche vie per morti subitanee e violente, i feriti e gl'infermi, di soccorrere gli ammalati e gl'indigenti, di dotare zitelle, ecc., le quali, dedicandosi così quasi interamente ad opere di carità e di beneficenza, hanno perciò tutti i caratteri di vere opere pie. Per queste Confraternite dunque fin dal 1862 lo Stato esercitò la vigilanza e il sindacato di legittimità esplicantisi nell'approvazione degli statuti e delle loro modificazioni, nell'annullamento delle deliberazioni contrarie agli statuti o regolamenti, nello scioglimento delle rappresentanze in caso di disordini amministrativi. Inoltre lo Stato stesso, per mezzo delle autorità provinciali e specialmente della Deputazione provinciale, controllò fin d'allora la gestione economica di questi enti, con l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi, con le autorizzazioni per gli acquisti, le alienazioni ed altri atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Se non che le Confraternite delle altre provincie del Regno continuarono per un pezzo a sfug-

gire a qualunque sorveglianza governativa, poichè furono ritenute sempre di natura ecclesiastica. Ma nella discussione della legge del 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico la quistione delle Confraternite fu nuovamente posta in campo, chiedendosi da alcuni la loro soppressione come di enti non strettamente necessari al culto e dannosi alla moralità delle popolazioni, perchè in molti luoghi erano degenerate in società di pubblici festeggiamenti, promotrici di baldorie e gozzoviglie, le quali facilmente e spesso davano luogo a grave perturbamento dell'ordine pubblico.

Si levò a difendere le Confraternite il Pisanelli, notando che in alcune parti d'Italia, e specie nelle provincie meridionali, tutto il paese si trova affratellato in tali congregazioni, dalle quali il povero non solo ritrae consolazione e conforto, ma ancora sentimenti d'amore e di pietà. Tuttavia lo stesso Pisanelli riconobbe il diritto dello Stato di sottoporre le Confraternite a sorveglianza, e propose un ordine del giorno, con cui s'invitava il Ministero a provvedere, perchè le Confraternite fossero richiamate sotto la sorveglianza dell'autorità civile. Quest'ordine del giorno fu poi tradotto nell'inciso dell'art. 1, n. 6, della legge 15 agosto 1867 che abbiamo sopra riferito.

Di fronte alla legge del 1867 dunque non esisteva più distinzione fra Confraternite miste e Confraternite di puro culto, in questo senso, che tutte erano ormai soggette alla sorveglianza dello Stato. Tuttavia mancavano norme chiare ed uniformi in quanto al modo di esercizio di tale sorveglianza, vari essendo a questo riguardo i precedenti legislativi degli antichi Stati italiani.

Nel Piemonte, come si è detto, le Confraternite, risorte con la restaurazione, vennero soggettate alla vigilanza dei vescovi, ai quali dovevano anche rendere i conti della loro gestione, ma per gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione le regie patenti del 29 maggio 1831 prescrissero l'autorizzazione dei regi Senati. Ed esclusivamente ai vescovi era affidato il governo delle Confraternite negli Stati Pontifici.

Invece nelle provincie meridionali prevalse *ab antiquo* il concetto di considerare le Confraternite come istituzioni laicali, soggette per l'indole loro al controllo della potestà civile.

Merita specialmente di essere ricordato a tale riguardo il Reale Dispaccio 11 febbraio 1771 il quale contiene alcune importanti dichiarazioni di massima.

« Essendo stato sinora un abuso l'ingerenza,

dice il dispaccio, che ha avuto la giurisdizione ecclesiastica negli affari e pendenze delle Confraternite, Congregazioni ed altri pii luoghi laicali, poichè tali adunanze riconoscono non da altri la loro sussistenza ed unione che dalla podestà del principe, la quale solo può canonizzarle per collegi leciti e permetterle nello Stato, ond'è che in buon diritto e secondo i reali stabilimenti ai suoi magistrati laici debbano in tutto restare soggette e da persone laiche amministrate, toglienaosi ogni ombra di giurisdizione episcopale, o quasi: Mi sono risoluto, su la base di così fermi principii, uniformi all'osservanza dei governi i più ben regolati, e alle sagge disposizioni date dal Nostro Sovrano e dall'Augusto Suo Padre, stabilire per sistema generale li infrascritti articoli, cioè:

« Che il vescovo e la giurisdizione ecclesiastica sulle Congregazioni, Confraternite ed in altri pii luoghi laicali non abbiano alcun diritto che di visitarli *quoad spiritualia tantum.*

« Che perciò le suddette adunanze siano per tutto il resto soggette al magistrato laico, a cui solo spetta conoscere delle cause di elezione o cancellazione, dei procuratori ed uffiziali delle medesime, e di ogni altro che riguarda le adunanze;

« Che il magistrato laico è quello che deve esa-

minare le regole e i capitoli di tali unioni, senza che possa intromettervisi la Corte vescovile;

« Che i preti ecclesiastici non possono avere ed esercitare cariche nelle suddette adunanze;

« Che i medesimi siano privi di voce attiva e passiva nelle elezioni degli ufficiali ed esclusi sieno nel tempo che si eleggono;

« Che i suddetti ecclesiastici possono farsi congregati al solo oggetto di godere dei suffragi e delle indulgenze;

« Che i superiori e gli altri ufficiali delle suddette adunanze debbansi eleggere da soli confrati laici, nè la Corte ecclesiastica possa confermarli, spettando ciò al magistrato laico, quantunque nell'atto della fondazione abbia detto il fondatore che la elezione dei medesimi si debba confermare dalla Corte ecclesiastica ecc. »

Ristaurato il governo borbonico dopo la dominazione francese, le Confraternite vennero con le *Istruzioni per l'amministrazione degli stabilimenti di beneficenza e dei luoghi pii laicali* del 20 maggio 1826 sottoposte alla tutela delle Intendenze, le cui funzioni corrispondevano press'a poco a quelle degli attuali Consigli di prefettura e delle Giunte provinciali amministrative.

Il nuovo Regno d'Italia, per lo spirito informa-

tore del suo diritto pubblico ecclesiastico, non potè non seguire la tradizione napoletana, affermando il carattere laico delle Confraternite. A fare ciò del resto il legislatore italiano fu determinato non solo dalla necessità imprescindibile di mantenere nell'orbita del controllo dello Stato quelle associazioni numerosissime, disseminate in ogni parte del paese e rappresentanti una poderosa forza collettiva, anche economica, ma eziandio dai precedenti storici i quali ammaestravano che per l'appunto nei paesi dove più vigorosa era stata l'influenza della Chiesa, le Confraternite erano sempre state considerate e trattate come istituti laicali, col conforto della prevalente dottrina dei canonisti.

Infatti, fin dal 1862, promulgata la legge sulle opere pie, con l'art. 2 del regolamento 27 novembre 1862, n. 1007, per l'esecuzione di detta legge, le Confraternite tutte vennero classificate fra le istituzioni di beneficenza insieme alle Congregazioni, agli eremi ed alle cappelle laicali non erette in titolo. Più tardi, e cioè con la già ricordata disposizione dell'art. 1 della legge 15 agosto 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, le Confraternite tutte, senza veruna distinzione, vennero assoggettate all'autorità civile anche in quelle provincie, nelle quali per le precedenti legislazioni

ritenute sempre in vigore, si discuteva la legittimità dell'ingerenza governativa.

Dopo ciò la giurisprudenza tanto amministrativa quanto giudiziaria fu, si può dire, quasi costante nell'ammettere l'ingerenza e il controllo del potere civile sulle Confraternite, non solo nelle provincie del mezzogiorno, ma anche in provincie nelle quali le Confraternite di culto non erano state dalle antiche legislazioni annoverate fra le istituzioni di beneficenza (1).

Più recentemente poi questa giurisprudenza ebbe conferma e svolgimento in sede amministrativa coi notevoli pareri del Consiglio di Stato 22 dicembre 1893 delle Sezioni Unite dell'Interno e di Grazia e Giustizia e dei Culti, nel quale la quistione fu ampiamente discussa, 23 giugno 1896 e 8 gennaio 1897, coi quali fu ritenuto che le disposizioni della legge 17 luglio 1890 concernenti la vigilanza e la tutela delle istituzioni pubbliche di beneficenza siano ugualmente da applicarsi indistintamente alle Confraternite, comprese quelle aventi scopo di vero

(1) Senza qui citare una lunga serie di pareri del Consiglio di Stato in questo senso, ci limiteremo a ricordare le seguenti decisioni giudiziarie: Cass. Roma 26 maggio 1879 (nel *Man.* dell'*Astengo* 1880. p. 32), 28 novembre 1893 (in *Riv. di dir. eccl.*, Vol. IV, p. 152) e Cass. Torino, 12 dicembre 1893 (in *Man.*, 1884, p. 144).

culto. Nello stesso senso si pronunciò la IV Sezione del Consiglio di Stato con decisione 16 aprile 1897 (1).

Ma più specialmente la natura e il contenuto del diritto di vigilanza dello Stato sulle Confraternite ed i limiti di questo diritto, in relazione alle attribuzioni dell'autorità ecclesiastica, sono determinati nel già citato magistrale parere del 22 dicembre 1893 e in un parere ampiamente e dottamente motivato del 28 gennaio 1898 delle Sezioni Unite dell'Interno e di Grazia e Giustizia e dei Culti, col quale si stabilì che per tutte le Confraternite indistintamente spetta all'autorità civile vegliare sul regolare loro andamento, esaminarne le condizioni, così nei rapporti amministrativi e contabili come in relazione ai loro fini, curando che siano osservate le leggi e le tavole di fondazione e che siano rispettati gli statuti e i regolamenti, per richiamarvele, ogni qualvolta se ne discostino, per impedire che l'arbitrio si sostituisca alla regola, specialmente in ciò che concerne la direzione ed organizzazione dei sodalizi e la elezione delle cariche, poichè trattandosi di enti laicali che soltanto dal riconoscimento dello Stato ritraggono la

(1) *Manuale* dell'*Astengo*, 1897, p. 204.

loro vita, non possono sottrarsi alla esclusiva sua giurisdizione. E a questo fine il Governo è armato di tutti i mezzi che la citata legge 17 luglio 1890 pone a sua disposizione, e specialmente quelli sanciti sotto il Capo V, nonchè degli ulteriori fornitigli da altre leggi, quali ad esempio, dalla legge comunale e provinciale, art. 3, e dalla legge di pubblica sicurezza.

Conseguentemente, non potendosi ammettere sullo stesso oggetto la simultanea competenza di due diverse autorità che agiscono per fini e con mezzi essenzialmente diversi, quali sono l'autorità civile e la ecclesiastica, ne viene che l'ingerenza di questa, rispetto alle Confraternite, rimane necessariamente ristretta a ciò che costituisce la vera sfera di competenza e di azione della Chiesa, cioè alla parte meramente spirituale o religiosa, e così ai sacri riti, alle cerimonie del culto, ai sacramenti ed al mantenimento della purezza della sua dottrina, al qual fine nella legge delli 13 maggio 1871 sulle relazioni dello Stato con la Chiesa trova la piena guarentigia dei suoi diritti e segnati i limiti necessari ad evitare i conflitti. Che se l'autorità ecclesiastica, invece di restringere la sua ingerenza nel campo spirituale, pretendesse di arrogarsi un *jus majestaticum* per esercitare un potere ed una

giurisdizione di cui le leggi dello Stato investono la potestà civile, spingendosi sino a pretendere di regolare essa e di modificare a sua posta la loro organizzazione ed i modi e forme di costituirsi e rinnovarsi senza tener conto delle regole stabilite in istatuti rivestiti di sovrano assenso, di annullare le nomine degli ufficiali fatte in conformità di quelli, per sostituirne altre di suo gradimento, di arrogarsi il sindacato su tutto che riguarda la loro vita di enti laïcali, facendo resistenza agli ordini e richiami dell'autorità governativa, eccitando i confratelli a non conformarsi ai suoi provvedimenti, ponendosi così al di sopra e al di fuori della legge, tutto ciò costituirebbe un eccesso che, se non può più dar luogo al rimedio dell'*appello per abuso*, potrebbe però aprire la via ad un procedimento per l'applicazione delle pene comminate dal codice penale sotto il Capo V del libro II.

E concorde in queste massime è la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, come appare dalla sentenza già ricordata in nota, sul ricorso del Priore della Confraternita di Santa Croce in Aggius.

Ivi è detto chiaramente che il vescovo non ha alcuna autorità di apportare modificazioni agli statuti delle Confraternite, ma le modificazioni de-

vono essere deliberate dall'assemblea dei confratelli ed approvate dall'autorità civile tutoria, non essendo le Confraternite che pie associazioni laicali, regolate dalla legge sulle opere pie.

E l'ingerenza dell'autorità civile si esplica non solo come potere di riconoscimento della personalità giuridica delle Confraternite, di approvazione dei loro statuti e di controllo della legittimità delle loro deliberazioni, ma eziandio come tutela sulla loro gestione economica.

A questo proposito è da notare tuttavia che prima della legge 17 luglio 1890 bisognò distinguere tra le Confraternite miste e quelle di puro culto. Mentre per le prime si ammise che la tutela economica dovesse svolgersi con la stessa ampiezza consentita per le opere pie in generale, le seconde invece si ritennero soggette soltanto all'autorizzazione governativa per l'alienazione dei loro beni, in conformità dell'art. 434 del codice civile (1).

---

(1) Art. 434. — « I beni degli istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili e non si possono alienare senza l'autorizzazione del governo. »

Le norme per l'esecuzione della disposizione contenuta in questo articolo furono date coi regi decreti 22 marzo 1866 e 19 ottobre 1893.

Nacque anzi perfino il dubbio se l'art. 434 si potesse applicare alle Confraternite, le quali nella maggior parte sono enti laicali di culto. E il dubbio fu risoluto in senso favorevole alle Confraternite con un parere del Consiglio di Stato e con una successiva circolare 15 luglio 1866 del Ministro De Falco da cui fu stabilito che, siccome nel linguaggio legislativo, giuridico ed amministrativo l'espressione *istituti ecclesiastici* designava solo quegli enti o corpi morali che avessero assunta la qualità di ecclesiastici mercè la erezione canonica in titolo beneficiario, così l'art. 434 del codice civile e il regio decreto 22 marzo 1866 dettato per l'esecuzione di esso, non dovessero applicarsi alle pratiche di alienazione di beni delle fabbricerie, opere parrocchiali, *Confraternite*, cappellanie laicali ed altri enti morali, i cui beni non fossero stati per effetto della canonica erezione in titolo uniti all'ufficio, dovendo le pratiche di alienazione di tali beni essere condotte colle norme speciali da cui erano precedentemente regolati nelle singole regioni.

Tuttavia più tardi si tornò al concetto che le Confraternite senza distinzione dovessero cadere sotto il disposto dell'art. 434 del codice civile, concetto che prevalse nella giurisprudenza ammi-

nistrativa e giudiziaria (1) ed ebbe anzi una consacrazione esplicita nel regio decreto 19 ottobre 1893 n. 580, surrogato al precedente decreto 22 marzo 1866. Infatti il menzionato regio decreto del 1893 rese obbligatoria l'autorizzazione governativa per gli atti e contratti di qualunque specie, costituenti alienazione di beni mobili od immobili, anche per le Confraternite che non abbiano carattere di opere pie ai sensi della legge 17 luglio 1890.

Fu affermato che questo regio decreto è incostituzionale e che l' autorizzazione in parola non dovrebb' essere necessaria (2). Ma a nostro avviso la discussione si è fatta senza tenere abbastanza conto dell' importanza che hanno per la risoluzione della quistione le disposizioni dell' art. 91 della nuova legge sulle opere pie. Non è da dimenticare che quest'articolo *equipara* tra altri enti le Con-

---

(1) Vedi p. e. App. Genova 2 settembre 1890 - Fratelli c. Paolucci, in *Riv. di dir. eccl.*, 1890-91, p. 473.

(2) La tesi della incostituzionalità del decreto in parola è validamente sostenuta dall' Avv. I. RIGNANO in *Riv. di dir. eccl.*, 1895, p. 205 e seg.

Anche lo SCADUTO ritiene inapplicabile l' art. 434 ai beni delle Confraternite (vedi voce *Confraternita* in *Digesto italiano*. Vol. VIII, Parte I, p. 1039).

fraternite alle istituzioni pubbliche di beneficenza e le assoggetta, sotto certe condizioni, a trasformazione. Da ciò consegue che la tutela sulla gestione economica delle Confraternite deve intendersi estesa a tutte le Confraternite indistintamente, in quanto che tutte possono, nel verificarsi delle accennate condizioni, andar soggette a trasformazione. Interessa quindi alla pubblica beneficenza che la gestione amministrativa di tali enti sia sottoposta a tutte quelle discipline di controllo e di vigilanza che valgano ad impedire la dispersione dei loro beni.

Perciò sosteniamo che, dopo la legge 17 luglio 1890, non sia più il caso di far quistione intorno all'applicabilità o meno dell'art. 434 del codice civile alle Confraternite di culto, ma debbansi invece anch'esse considerare soggette, in virtù della menzionata equiparazione, alla più larga ingerenza economica attribuita all' autorità civile dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (1).

(1) Confr. in questo senso la più volte citata sentenza della Cass. di Roma del 28 novembre 1893 ed una ben motivata decisione della G. P. A. di Sassari riportata nella *Riv. di dir. eccl.*, 1897, p. 246. Così pure IV Sez. del Cons. di Stato, 16 aprile 1897, Confraternita dell'Imma-

A questo modo di vedere s'inspirarono i Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia in una recente circolare ai Procuratori Generali presso le Corti d'Appello ed ai Prefetti (1).

Con la detta circolare, riassunti opportunamente i precedenti della quistione, i due Ministri dichiararono di convenire pienamente nei pareri 22 dicembre 1893 e 28 gennaio 1898 del Consiglio di Stato, e che quindi debbansi applicare a tutte indistintamente le Confraternite esistenti nel Regno, anche se di mero culto, le disposizioni della legge 27 luglio 1890 concernenti la vigilanza e la tutela sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, dovendo per conseguenza i detti sodalizi dipendere

---

colata in Minervino Murge, *Riv. di dir. eccl.*, p. 743. Vedasi invece in senso contrario: Appello di Trani, 26 giugno 1896, Confraternita del Purgatorio di Conato c. locale Congregazione di carità, dove si ritiene che le Confraternite di culto non abbiano bisogno dell'autorizzazione amministrativa per stare in giudizio. (*Riv di dir. eccl.*, 1897, p. 292). Così pure la Cass. di Napoli, 17 novembre 1896, Pennasilico c. Confraternita del Gonfalone dei Morti in Napoli (*Rivista* citata, 1897, p. 101).

(2) Sulla condizione giuridica delle Confraternite e sulla applicazione alle stesse della legge 17 luglio 1890 Circolare del Ministero dell'Interno — Direzione generale dell'Amministrazione Civile. Divisione 3ª, Sezione 2ª, in data 17 luglio 1898, n. 26053-68-11|66945.

esclusivamente dall'autorità civile, e più specialmente dal Ministero dell'Interno che è chiamato ad applicare la citata legge. Aggiunge la circolare che viene a cessare per tali enti l'applicazione del regio decreto 19 ottobre 1893 n. 586, dovendosi osservare, per quanto riguarda gli atti e contratti per alienazione di beni immobili e mobili, le disposizioni della legge 17 luglio 1890, e per quanto concerne l'autorizzazione ad accettare lasciti o donazioni o ad acquistare stabili, la legge 21 giugno 1896 n. 218 ed il relativo regolamento 26 luglio 1896.

IV.

Le Confraternite e le spese pel mantenimento degli indigenti inabili al lavoro. — Art. 81 e 82 della legge 30 Giugno 1889 sulla pubblica sicurezza. — Decreti legislativi 19 Novembre 1889 e 12 Gennaio 1890. — Carattere giuridico dell'onere imposto alle Confraternite. — Modalità per l'accertamento delle rendite gravate del contributo. — Rimedi giurisdizionali contro l'imposizione del contributo.

Abbiamo visto come la giurisprudenza abbia cercato di supplire alle differenze regionali ed alle incertezze della pratica amministrativa rispetto alle Confraternite, almeno in quanto concerne il diritto di vigilanza che sopra di esse compete allo Stato.

Ma un compito più importante rimaneva alla

legislazione, in ordine propriamente al modo di essere ed alla finalità di cotesti istituti.

I decreti eversivi dei governi che agirono sotto l'impulso della rivoluzione francese, avevano lasciato, fin dal principio del secolo, un germe latente di idee legislative, dirette alla soppressione o almeno alla riforma delle Confraternite. Ma a quelle idee per lungo tempo fecero contrasto la tradizione storica e la tenace opposizione degli interessi minacciati.

Però, ogni volta che l'occasione se n'era presentata, la quistione s'era nuovamente imposta da sè, e, sebbene si fosse cercato a più riprese di temporeggiare, rinviandone la soluzione ad apposita legge, non se ne potè sfuggire il riesame, allorquando si trattò di por mano ad una riforma della legge sulle opere pie. Il Nicotera nel suo disegno di legge proponeva risolutamente la soppressione delle Confraternite ed enti consimili (1). Invece la Commissione d'inchiesta sulle opere pie fu d'avviso che si dovesse lasciare immutata la condizione giuri-

(1) Progetto NICOTERA, art. 27: « Sono soppresse e cesseranno di essere riconosciute come corpi morali le arciconfraternite e confraternite ecclesiastiche o laicali, le congrèghe, confraterie, estaurite ed altre associazioni aventi o no carattere predominante di opere pie. »

dica delle Confraternite già riconosciute come opere pie, cioè di quelle delle provincie meridionali (1).

Senonchè prima ancora che dalla legge organica di riforma delle opere pie, le Confraternite furono prese di mira dalle nuove disposizioni legislative sulla mendicità e sul mantenimento degli indigenti inabili al lavoro. La legge 30 giugno 1889 numero 6144 sulla pubblica sicurezza, art. 81, stabilì che al mantenimento degli individui inabili al lavoro concorressero, in proporzione dei loro averi « la « Congregazione di carità del rispettivo comune « di origine, le opere pie elemosiniere ivi esi- « stenti e le altre opere pie e le *confraternite,* « per quanto le rendite degli enti medesimi non « siano destinate a scopo di speciale beneficenza, « o a spese strettamente necessarie al culto della « chiesa o del tempio »; e che « mancando o « essendo insufficiente il concorso degli enti pre- « detti, la spesa totale o parziale sarà a carico « del comune di origine, e, ove il medesimo non

---

(1) Progetto di riforma della Commissione d'inchiesta. art. 47: « Le confraternite delle provincie meridionali che furono considerate come opere pie pel fatto che già dipendevano dal consiglio degli ospizi, continueranno ad esser tali nel caso che abbiano rendite fisse e, almeno in parte, scopo di beneficenza ».

« possa provvedervi senza imporre nuovi o mag-
« giori tributi, sarà a carico dello Stato ».

E l'art. 82 della legge stessa aggiungeva che con decreto reale da convertirsi in legge sarebbero state stabilite le norme e i casi, secondo i quali gli enti suddetti dovessero concorrere o sostituirsi nell'obbligo summenzionato, il modo per accertare che l'individuo da mantenersi fosse veramente inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, e tutte le altre disposizioni all'uopo occorrenti.

Nella discusione di questi articoli di legge alla Camera, il Presidente del Consiglio, Crispi, non esitò a manifestare propositi di indemaniazione pura e semplice dei beni delle Confraternite a benefizio degli inabili al lavoro. Vi fu chi si oppose, osservando che non era il caso di fare, con la legge di pubblica sicurezza e con un semplice inciso, una confisca legale dei beni delle Confraternite senza distinzione; ma dopo viva discussione le proposte governative furono approvate.

L'Ufficio centrale del Senato fu concorde nell'ammettere che anche le Confraternite fossero tenute al concorso, quante volte non avessero scopo di speciale beneficenza, parendogli « che non fosse

« soverchio imporre loro un onere che non po-
« teva dirsi in contraddizione al loro istituto, alle
« loro tradizioni, alle loro religiose credenze, e
« che non fosse opera di spoliazione quella a cui
« si consentiva, richiamandole a contribuire a
« quella carità cui esse non potevano giustamente
« sottrarsi ». Solo l'Ufficio senatorio modificò la proposta ministeriale in riguardo alle rendite destinate a funzioni di culto, affinchè fossero escluse dal contributo quelle affette a servizi di culto necessari.

Inoltre, mentre il sistema ministeriale chiamava a concorso i vari enti, uno successivamente all'altro, di guisa che il primo, se aveva mezzi sufficienti, escludeva dall'onere il secondo e così via, l'Ufficio senatorio sostituì un sistema più giusto di graduazione, secondo il quale i diversi enti non vengono chiamati isolatamente, ma tutti concorrono a sopportare l'onere della spesa in proporzione dei loro averi. E le modificazioni suggerite dal Senato furono accolte dalla Camera, e tradotte nelle disposizioni di legge sopra riportate.

In base alla delegazione legislativa, contenuta nell'art. 82 della legge di pubblica sicurezza, furono poi emanati i regi decreti 19 novembre 1889

n. 6536 e 12 gennaio 1890 n. 6594 che regolano nei particolari tutta la materia del ricovero dei mendicanti e della competenza passiva delle relative spese. Per la conversione in legge del primo di questi decreti il ministro Crispi presentò il 17 febbraio 1890 al Senato un disegno di legge che non giunse in porto per il sopravvenuto scioglimento della Camera. Alla nuova Camera il disegno di legge fu ripresentato dal Crispi così come lo aveva approvato il Senato, ma pochi giorni dopo cadde il Ministero. Nè ottennero la sanzione legislativa le proposte Nicotera presentate nella tornata 3 dicembre 1891, un disegno di legge formulato dalla Commissione del bilancio, e il progetto Giolitti presentato il 10 febbraio 1893 per la conversione in legge dei menzionati decreti reali.

L'Amministrazione Rudinì dedicò lunghi e diligenti studi al problema della mendicità, nell'intento di conciliare fra loro le varie esigenze della pubblica sicurezza, della beneficenza e della potenzialità finanziaria degli enti chiamati a contributo, e, preoccupata del fatto che da un lato il numero dei classificati siccome inabili al lavoro va via via aumentando e dall'altro la spesa pel loro mantenimento in pratica si risolve quasi in-

tegralmente a carico del bilancio dello Stato, presentò alla Camera il 5 maggio 1897 un disegno di legge col quale modificavansi essenzialmente le norme stabilite dalla legge di pubblica sicurezza e dai due decreti reali in discorso (1). Ma avendo la Camera giudicato che in quel momento dei lavori parlamentari (11 giugno) difficilmente sarebbesi condotta in porto la discussione di un progetto di legge sopra una quistione così vasta e complessa, il progetto fu ridotto ad un solo articolo, inteso a limitare l'incremento progressivo della spesa, col sostituirsi il Ministero dell'Interno, e rispettivamente i Prefetti, all'autorità locale di pubblica sicurezza nella facoltà di emettere le ordinanze di ricovero degli indigenti. Approvata dal Senato, questa proposta venne tradotta nella legge 22 luglio 1897 n. 334, la quale quindi modifica solo in piccola parte l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza e le norme del decreto reale 19 novembre 1889 (2).

---

(1) Atti parlamentari, Cam. dei Deputati, Legisl. XX. 1ª Sess. 1897, Doc. 83 - Il Ministro Rudinì aveva presentato altro disegno di legge sulla stessa materia già nella Legisl. XIX, 1ª Sess. 1895-96, Doc. 346.

(2) La legge 22 luglio 1897 n. 334 è del seguente tenore: Articolo unico — « La dichiarazione richiesta nell'art. 81 della legge 30 giugno 1889 n. 6144 sarà fatta

Per conseguenza questo regio decreto e l'altro del 12 gennaio 1890 continuano anche oggi a regolare la materia. E fu ritenuto dalla giurispru-

con ordinanza del Ministero dell'Interno che potrà delegare questa sua facoltà ai prefetti. E' abrogata ogni contraria disposizione del regio decreto 19 novembre 1889 n. 6535. »

Occorre qui far cenno anche di un importante progetto d'iniziativa parlamentare sulla stessa materia, cioè quello dell'on. NUNZIO NASI, attuale Ministro delle poste e dei telegrafi, il quale propone che al mantenimento degli inabili al lavoro si provveda, in ciascuna provincia, con un fondo speciale, costituito mediante il concorso delle Confraternite, delle Congregazioni di carità e degli altri istituti di beneficenza, dei Comuni, delle Provincie, dello Stato e dei maggiori abbienti, potendo i Comuni rivalersi della spesa fino alla concorrenza del 50 per cento, con l'iscrivere nei ruoli dell'imposta fondiaria e della ricchezza mobile quote proporzionali sui redditi superiori alle diecimila lire. La gestione del fondo provinciale sarebbe affidata alla Deputazione provinciale. Il ricovero degli inabili al lavoro sarebbe limitato alla disponibilità del fondo provinciale, da fissarsi per decreto reale sulle proposte della Deputazione provinciale.

Alle eventuali mancanze dovrebbe sopperire la Provincia con appositi stanziamenti nel suo bilancio, salvo il diritto al rimborso verso gli enti debitori. I residui attivi del fondo provinciale sarebbero devoluti al ricovero dei fanciulli orfani e abbandonati di ciascuna provincia, di età non superiore ai nove anni.

Questa proposta di legge venne svolta dal suo autore nella tornata della Camera dei deputati del 18 aprile 1898.

Il Governo, rappresentato dall' on. Frola, Sottosegre-

denza della IV Sezione che la mancata conversione in legge nulla toglie alla validità dei decreti medesimi, poichè, emanati in forza di mandato legislativo, essi hanno efficacia obbligatoria e debbono conservarla fino a quando non interviene un atto del Parlamento che li revochi o li modifichi.

Ciò premesso, dobbiamo esaminare brevemente le disposizioni dei due decreti in quanto si riferiscono all'onere imposto alle Confraternite.

L'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, come si è detto, stabilì il concorso collettivo dei vari enti da esso indicati in proporzione dei loro averi.

Se non che il decreto del 1889, di cui riportiamo in nota gli articoli che più specialmente si riferiscono al nostro tema (1), contiene qualche di-

---

tario di Stato al Tesoro, pur non opponendosi alla presa in considerazione della proposta, fece parecchie riserve intorno alla medesima, dichiarando che intendeva valersi della sua piena libertà d'azione.

(1) Art. 14. — Gli avanzi che si verificheranno in seguito all'approvazione per parte dell'autorità tutoria dei bilanci consuntivi dei ricoveri di mendicità e istituti equivalenti, saranno destinati secondo le norme seguenti: *a*) se il ricovero o l'istituto ha per i suoi statuti carattere di opera pia comunale, a beneficio dei mendici del Comune; *b*) se il ricovero o l'istituto per i suoi statuti ha carattere di opera pia provinciale, a beneficio dei mendici della Provincia.

sposizione che a primo aspetto sembra in contrasto con i principî della legge.

Infatti, guardiamo più da vicino le disposizioni in parola.

Art. 15. — Non saranno considerati come avanzi gli aumenti che si verificassero per donazione ed elargizione di qualsiasi natura nel patrimonio degli enti ai quali, per legge, fa carico il mantenimento dei mendici.

Art. 16. — Ove le rendite dei ricoveri di mendicità e degli istituti equivalenti e gli avanzi di che nell'art. 14 non bastino a coprire la spesa di mantenimento dei memdici, dovranno provvedervi gli enti indicati nella legge, *in proporzione dei loro averi*, salvo gli effetti dell'art. 82 della medesima, secondo gli articoli seguenti.

Art. 17. — Se le rendite di alcuno di tali enti, destinate genericamente a sussidi in denaro, vitto ed alloggio in favore dei poveri del comune di origine del mendico, sieno sufficienti a provvedere al rimborso totale o parziale della spesa di mantenimento del mendico suddetto nel ricovero di mendicità od istituto equivalente, quando questo non possa in tutto o in parte sostenerla *gli altri enti rimarranno esonerati dall'obbligo di cui all'articolo 81 della legge.*

Art. 18. — Quando nessuno di tali enti abbia rendite destinate genericamente al mantenimento dei poveri o siano insufficienti al bisogno, a questo scopo dovranno essere devolute proporzionalmente da ciascuno, e sino a concorrenza delle esigenze del servizio, tutte le rendite non destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese obbligatorie per le tavole di fondazione, e tutte le altre che potranno essere invertite a questo fine, ai sensi della legge sulle opere pie e coll' osservanza delle forme da essa prescritte.

Per gli art. 14 e 15 del decreto le spese di mantenimento fanno carico in primo luogo ai ricoveri di mendicità ed altri istituti equivalenti, che debbono provvedervi con tutte le loro rendite e con gli eventuali avanzi di bilancio. Viene poi l'art. 16, che contempla il caso che le rendite dei ricoveri ed istituti equivalenti e i loro avanzi non bastino a coprire la spesa di mantenimento dei mendici, e dispone che in tale ipotesi « dovranno « provvedervi gli enti indicati nella legge, *in pro-« porzione dei loro averi*, salvo gli effetti dell'ar-« ticolo 82 della medesima, secondo gli articoli « seguenti ».

E mentre così l'art. 16 mantiene fermo il principio del concorso collettivo in ragione di quote proporzionali agli averi dei singoli enti, gli articoli 17 e 18, scostandosi dalla legge sembrano invece istituire un sistema analogo a quello della proposta Crispi, secondo il quale, quando siano sufficienti i mezzi degli enti primi chiamati, gli altri enti che susseguono nell'ordine stabilito dalla legge sarebbero esonerati dall'obbligo del contributo.

Ma non basta. Dagli articoli 19 e seguenti (1) sembrerebbe che per le Confraternite siansi volute

(1) Art. 19. — Per determinare l'onere cui saranno soggette le Confraternite, si terrà conto della denunzia dei

stabilire norme affatto particolari circa l'obbligo di concorrere.

Per quanto si può ricavare dalla confusa e non felice redazione delle accennate disposizioni, considerate sempre in relazione alla legge, appare che si è inteso introdurre una distinzione, che nella

---

loro redditi per gli effetti della tassa di manomorta, in ordine alla legge del 13 settembre 1874 n. 2078, e al regolamento del 25 settembre 1874 n. 2129.

Le rendite delle Confraternite, salvo le disposizioni degli articoli precedenti e salve le detrazioni enumerate nell'articolo seguente, saranno interamente affette al fine di che nell'art. 81 della legge.

Art. 20. — Saranno detratte dalle rendite delle Confraternite:

a) le spese per le imposte e per il mantenimento ordinario degli edifizi, non che quelle per le riparazioni straordinarie dei medesimi;

b) quelle per il mantenimento degli arredi necessari per il servizio religioso della chiesa o del tempio;

c) quelle strettamente necessarie per gli uffici religiosi nei giorni festivi e per l'adempimento degli oneri assunti dalle Confraternite verso gli associati.

Art. 21. — Quando le Confraternite non abbiano fatto la denunzia per la tassa di manomorta, vi provvederanno di ufficio i ricevitori del registro, osservate le norme della legge e del regolamento di che nell'art. 19.

Art. 22. — Alle Confraternite che siano state riconosciute come opere pie saranno applicate le disposizioni degli articoli 18 e seguenti per quella parte delle loro rendite che non sia affetta a scopo di speciale beneficenza.

legge non vi è, fra le Confraternite riconosciute come opere pie e le altre. Le prime seguirebbero le sorti delle opere pie elemosiniere, secondo le norme di concorso stabilite negli articoli 17 e 18, mentre le seconde dovrebbero devolvere intieramente le loro rendite al fine del mantenimento dei mendici, nello stesso modo dei ricoveri ed istituti equivalenti. Sarebbe dunque stata decretata, in parte almeno, quella *indemaniazione pura e semplice* delle rendite delle Confraternite, a cui il Ministro Crispi accennò alla Camera.

Ora, è evidente che se così dovesse intendersi la disposizione del capoverso dell'art. 19, essa non potrebbe non giudicarsi incostituzionale, perocchè il potere esecutivo nel dettarla avrebbe manifestamente ecceduti i confini della delegazione legislativa ricevuta. La legge parla di Confraternite senza fare distinzione, e chiama questi enti ad un concorso proporzionale con la congregazione di carità, con gli istituti elemosinieri e con le altre opere pie. Laonde bisogna trovar maniera di conciliare la disposizione del citato articolo coi principî della legge, e ciò la giurisprudenza della IV Sezione si è studiata di fare.

La IV Sezione infatti ha ritenuto che alla espressione: « *le rendite delle Confraternite.... saranno*

interamente affette al fine di che nell'art. 81 della legge, » non possa attribuirsi se non il significato che la quota proporzionale dovuta dalle Confraternite debba imporsi sulla intera rendita netta, detratte solo le spese della legge tassativamente indicate, e che, in caso di bisogno, tale quota possa assorbire anche tutta la rendita medesima (1).

E quindi la IV Sezione non approvò le liquidazioni fatte da alcune Intendenze di finanza, le quali, non bastando i mezzi dei ricoveri ed istituti equivalenti, imposero il residuo onere alle sole Confraternite, anzichè comprendere nel riparto della spesa anche la congregazione di carità e le opere pie.

E' da ritenersi dunque che per effetto del decreto legislativo in parola la condizione delle Confraternite, siano o non siano riconosciute come istituzioni di pubblica beneficenza, è equiparata a quella delle opere pie in genere. Le norme del concorso anche per esse sono quelle stabilite dagli articoli 17 e 18 che introducono una triplice distinzione tra gli enti, o meglio tra le rendite degli enti dalla legge indicati, e cioè rendite destinate ge-

(1) Decis. 26 ottobre 1893 n. 302, Arciconfraternita dei Bianchi in Napoli c. Ministero del Tesoro, in *Giustizia Amministrativa*, 1893, p. 565.

nericamente a sussidi in danaro, vitto ed alloggio, rendite destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese obbligatorie per le tavole di fondazione, e rendite di qualunque altro genere, come quelle non aventi destinazione determinata. In base a questa distinzione poi i detti articoli dichiarano esenti in ogni caso dal contributo le rendite della seconda categoria, e vi assoggettano le rendite destinate a beneficenza generica, a preferenza di quelle non aventi destinazione determinata, essendo razionale di far gravare il contributo sulle rendite dagli stessi statuti o atti di fondazione devolute a soccorrere genericamente i poveri, prima che su quelle di cui si volle la scelta dell'impiego rimessa alla discrezione degli amministratori (1).

Le Confraternite dunque concorrono al mantenimento degli indigenti inabili al lavoro insieme con gli altri enti designati dalla legge.

---

(1) Decis. 26 ottobre 1893 cit. — Confr. anche le decisioni 18 luglio 1893 n. 232, 14 ottobre 1893 n. 292, 26 ottobre 1893 n. 301 e 1 dicembre 1893 n. 351 riportate nella *Giustizia Amministrativa* di quell'anno, alle pagine 338, 506 nota, 565 e 505. Il LUCHINI nel suo pregevole commento alla legge 17 luglio 1890 sulle opere pie, dice che questa giurisprudenza della IV Sezione non lo appaga in nessun modo, ma non adduce poi le ragioni del suo dissenso.

Ma quali rendite delle Confraternite possono essere gravate del contributo? L'art. 19 del decreto legislativo del 19 novembre 1889 dice che, « per determinare l'onere cui saranno soggette le Confraternite, si terrà conto della denunzia dei loro redditi per gli effetti della tassa di manomorta », e sul fondamento di questa disposizione la IV Sezione ritenne che il contributo potesse colpire soltanto le rendite denunziate per gli effetti della tassa di manomorta. La specie su cui si pronunciò la IV Sezione, fu la seguente. L'Intendente di finanza di Napoli, nel determinare l'annua disponibilità dell'Arciconfraternita di S. Marco Evangelista a S. Nicandro, aveva tenuto conto non solo delle rendite denunziate per la tassa di manomorta, ma anche delle quote mensili pagate dagli ascritti al sodalizio, dei diritti di entratura, vestizioni, esequie e di altri proventi simili. La IV Sezione ritenne questa determinazione dell' annua rendita in contrasto con l'art. 19 citato, giudicando che l'Intendente di finanza avrebbe dovuto esclusivamente limitarsi nel suo computo alle rendite contemplate dall'art. 1 della richiamata legge del 1874 e all'art. 9 del relativo regolamento, cioè dire rendite di beni rurali, di fabbricati ed opifizii, di

capitali, di mobili, rendite fondiarie, censi, annualità e prestazioni diverse (1).

Noi, pur ritenendo che nel caso speciale abbia deciso bene la IV Sezione, non concordiamo nella massima troppo assoluta che si potrebbe trarre dalla citata decisione, poichè l'espressione dell'articolo 19: « si terrà conto della denunzia dei loro redditi per gli effetti della tassa di manomorta », significa non già che i soli redditi colpiti dalla tassa di manomorta sono soggetti al contributo, ma invece che la denunzia per la manomorta deve servire di guida e di controllo agli Intendenti di finanza nel fare la determinazione delle rendite disponibili allo scopo di cui è questione.

E che così debbasi interpretare, emerge chiaro, a nostro avviso, dalla dichiarazione del capoverso dello stesso articolo 19, che cioè *tutte* le rendite sono affette al detto scopo, salve soltanto le detrazioni stabilite dall' articolo 20. A sostegno della quale interpretazione si trae un argomento anche dall'art. 3, lettera *c)*, del regio decreto 12 gennaio 1890, secondo il quale il regio Commissario deve formare uno stato delle rendite disponibili a senso dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, *fatte*

(1) Decis. 7 dicembre 1893 n. 358, in *Giustizia Amministrativa*, 1893, p. 508.

soltanto le detrazioni di cui è parola nell'art. 20 del decreto del 1889.

Se non che la rendita disponibile così determinata, cioè detraendo dalla rendita lorda le spese per imposta, manutenzione e riparazioni, per gli arredi sacri, per gli uffici religiosi nei giorni festivi e per l' adempimento degli obblighi verso gli associati, può ancora in tutto o in parte essere sottratta all'onere del contributo per due ragioni: o perchè destinata a scopi di speciale beneficenza, o perchè vincolata a spese obbligatorie per le tavole di fondazione.

Occorre dire qui una parola sul concetto della *beneficenza speciale.* La giurisprudenza della IV Sezione ha ravvisato il carattere di specialità della beneficenza nella contrapposizione alla beneficenza generica che si attua nelle forme dell'elemosina e delle prestazioni di vitto e di alloggio ai poveri indistintamente.

La beneficenza speciale invece è quella che si concreta in forme particolari di carità che il legislatore ha voluto rispettare. E' da notare tuttavia che la specialità della beneficenza deve risultare dalle disposizioni delle tavole di fondazione, non da deliberazioni facoltative degli amministratori, non potendosi dare alla parola della legge,

dove parla di destinazione a scopo di speciale beneficenza, un senso così ampio, da lasciare in arbitrio degli enti obbligati lo eludere la legge, deliberando di rivolgere a determinati usi speciali di beneficenza tutte le rendite che rimarrebbero liberamente disponibili secondo gli atti di fondazione (1). E' dunque nelle tavole di fondazione che bisogna ricercare se vi si trovi stabilita la destinazione delle rendite dei beni a uno scopo di beneficenza che sia stato specialmente determinato o quanto all'oggetto della beneficenza stessa, o quanto alle persone che debbano fruirne. Che se invece sia stato disposto genericamente doversi erogare le rendite o una parte di esse in sussidii da prestarsi ai poveri, lasciando agli amministratori di scegliere le persone o gli enti da beneficarsi, e l'oggetto o il modo della beneficenza, quelle rendite non si intendono vincolate a scopo di beneficenza speciale, e devono concorrere al mantenimento degli inabili al lavoro (2).

---

(1) Decis. 13 aprile 1893 n. 151, 30 giugno 1893 n. 226, nella raccolta citata, a pagine 355 e 363.

(2) Vedi sul concetto della beneficenza speciale lo studio di F. Giustiniani nella *Riv. di dir. eccl.* del febbraio 1897, nel quale l'autore sostiene che non vanno soggette al contributo pel mantenimento degli inabili al lavoro le opere pie a sollievo dei poveri vergognosi.

E il motivo di esenzione non sussiste nemmeno, quando sia stato espresso negli atti di fondazione che le rendite, la cui disposizione era lasciata libera agli amministratori, dovessero essere impiegate a soccorrere qualche speciale indigenza, poichè ciò non può equivalere alla destinazione che fosse stata fatta negli atti di fondazione d'una beneficenza speciale per l'oggetto o per lo scopo a cui doveva servire, nè la determinazione lasciata in facoltà degli amministratori, di speciali indigenze o d'istituti pii da soccorrersi, potrebbe mai essere considerata come contenente la determinazione fatta con le stesse tavole di fondazione d'una speciale beneficenza (1).

Varie possono essere le spese che, pur non essendo di beneficenza, sono tuttavia obbligatorie per le tavole di fondazione. Per lo più consistono in erogazioni per messe da celebrarsi in un dato numero e per un determinato compenso, ovvero in adempimento di obblighi verso i fratelli, nel quale caso rientrano nella categoria delle spese da detrarsi dalle rendite disponibili in conformità dell'art. 20, lettera *c)*, del decreto del 1889.

---

(1) Decis. 10 novembre 1893, n. 318. Vedi anche decis. 8 novembre 1895, n. 376.

Volendo ora desumere dalle osservazioni fatte fin qui il carattere giuridico del contributo imposto alle Confraternite con la legislazione del 1889, è ovvio che devesi scartare il concetto dell'indemaniazione dei beni, perchè la proprietà dei beni è rimasta alle Confraternite, e così pure quello dell'indemaniazione delle rendite, trattandosi di un carico variabile e puramente eventuale. In sostanza dunque il contributo si potrebbe paragonare ad una imposta di pubblica beneficenza, non fissa e necessaria, ma variabile ed eventuale, determinata anno per anno nel suo ammontare dalle mutevoli esigenze del servizio di ricovero e mantenimento degli indigenti.

Per la pronta ed efficace attuazione delle nuove norme s'imponeva una misura preparatoria, cioè l'accertamento delle rendite disponibili delle Confraternite, perocchè le denunzie per gli effetti della tassa di manomorta non potevano certamente offrire agli Intendenti di finanza una base sufficiente e sicura nell'emettere le ordinanze di riparto e liquidazione delle spese in quistione.

Fu quindi emanato, sempre sul fondamento del mandato legislativo contenuto nell'art. 82 della legge

di pubblica sicurezza, il regio decreto 12 gennaio 1890 n. 6591 il cui testo diamo in nota (1).

Lo Stato con questo decreto si è garentito contro

---

(1) Art. 1. — In ogni provincia, a cura dei prefetti e sotto prefetti, sarà compilato entro un mese dalla data del presente decreto, un elenco delle Confraternite ed altre congeneri istituzioni, sotto qualunque denominazione, le quali possono, secondo l'art. 81 della legge di pubblica sicurezza, essere chiamate a concorrere, in proporzione dei loro averi, al mantenimento degli inabili al lavoro.

Art. 2. — I rettori, gli amministratori, i patroni, i rappresentanti in genere delle preaccennate istituzioni e i sindaci delle comunità nelle quali hanno sede, sono obbligati nel termine che sarà loro prefisso, a denunziarne l'esistenza al prefetto o al sottoprefetto, a fornire le notizie e ad esibire gli atti di cui fossero richiesti.

Art. 3. — Col ministero di un regio commissario sarà formato entro il termine da fissarsi nel decreto di nomina per ogni singola confraternita:

a) un inventario di tutti i beni mobili ed immobili, diritti, crediti, oneri ed obbligazioni, corredato delle copie autentiche degli atti e documenti relativi:

b) uno stato della rendita reale e presunta;

c) uno stato delle rendite disponibili a senso dell'art. 81 della precitata legge di pubblica sicurezza, fatte le detrazioni di cui è parola nell'art. 20 del regio decreto 19 novembre 1889 n. 6535.

Art. 4. — I rappresentanti dell'ente potranno domandare la rettificazione delle operazioni del regio commissario alla Giunta provinciale amministrativa la quale deciderà sui reclami inappellabilmente.

Art. 5. — Gli atti compilati dal regio commissario saranno depositati presso l'intendenza di finanza della

la reticenza delle Confraternite nel denunciare le loro rendite disponibili, ed ha disposto una specie d'inventario generale dei beni e delle rendite di

---

provincia, alla quale dovranno in appresso notificarsi anno per anno, entro il giorno 15 dicembre, le variazioni avvenute nell'asse patrimoniale e nelle rendite, affinchè possa aversene ragione l'anno susseguente nella determinazione della quota proporzionale di concorso di cu all'art. 81 della legge succitata.

Art. 6. — Se i risultati delle operazioni del regio commissario facessero presumere erronea od inesatta la denunzia dei redditi per la tassa di manomorta, della quale deve tenersi conto per determinare l'onere a cui saranno soggette le Confraternite, a' termini dell'art. 19 del regio decreto 19 novembre 1889, potrà procedersi ad una nuova liquidazione della tassa, nei modi prescritti dalla legge 13 settembre 1874 n. 2078 e dal relativo regolamento del 25 settembre 1874 n. 2129.

Art. 7. — Tutti gli atti delle Confraternite ed altre istituzioni congeneri (non soggette alla legge 3 agosto 1862 sull'amministrazione delle opere pie e contemplate dall'art. 81 della legge di pubblica sicurezza) che non abbiano data certa anteriore al presente decreto e che importino, sotto qualunque aspetto, diminuzione di patrimonio o di rendita, saranno revocabili, siccome fatti in frode delle ragioni dello Stato e degli altri enti chiamati a concorso dalla legge.

Art. 8. — Per le contravvenzioni al presente decreto è applicabile l'art. 28 del precedente decreto 19 novembre 1889 n. 6535 (quell'articolo stabilisce delle ammende da L. 20 a L. 300).

Art. 9. — Il presente decreto andrà in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione, e sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge.

quegli enti, il quale, tenuto poi in corrente colle note di variazione che ogni anno si debbono trasmettere alle Intendenze di finanza, costituisce la base e il punto di partenza per i riparti e le liquidazioni.

Fu fatta quistione a carico di chi dovessero andare le spese per i regi commissari incaricati delle operazioni d'inventario.

La IV Sezione ritenne in proposito che non può tale onere gravare le Confraternite, non essendo ad esse applicabili gli art. 40 e 50 della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, di cui il primo pone a carico delle opere pie le verifiche o perizie ordinate dalla Giunta provinciale amministrativa per l'esercizio del suo controllo, e il secondo impone alle opere pie le spese del delegato speciale che l' autorità politica avesse inviato per l'esecuzione di atti obbligatori per legge, non compiuti dall'ente. « I regi commissari, osservava la IV Sezione, non hanno nulla interessati gli atti compilati dal regio commissario, ma che essi hanno diritto di prenderli in esame per procacciarsi la prova delle detrazioni operate a termini dell'art. 20 del decreto del 1889 (1).

(1) Decis. 2 marzo 1894 n. 77, *Giustizia Amministrativa*, 1894, p. 139.

In secondo luogo le Confraternite possono valersi del ricorso concesso dall'art. 8 del decreto del 1889, il quale dispone che « per richiedere ai termini dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza che sia nuovamente verificato se il mendico si trovi nelle condizioni stabilite, gli enti obbligati al mantenimento potranno domandare all'autorità di pubblica sicurezza la revoca dell'ordinanza di ricovero, producendo i documenti sui quali si fonda la loro istanza. Se l'autorità di pubblica sicurezza non accoglie l'istanza, gli enti suddetti entro venti giorni, a contare da quello in cui sarà ad essi comunicata la risoluzione, avranno diritto di proporne reclamo alla Giunta provinciale amministrativa. Il decreto della Giunta è inappellabile e fa stato fino a che per fatti nuovi non siansi cambiate le condizioni nelle quali è stato pronunziato ».

Finalmente alle Confraternite, come agli altri enti eventualmente chiamati a contribuire, spetta il rimedio consentito dall'art. 26 dello stesso decreto del 1889 così concepito: « Dalle deliberazioni dell' Intendente avranno diritto di reclamare gli enti a carico dei quali il rimborso è stato stabilito. Il reclamo sarà presentato entro venti giorni alla Giunta provinciale amministrativa. Dalla decisione di questa è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato in sede contenziosa ».

A moltissime quistioni ha dato luogo questo articolo, specie dopo l' entrata in vigore della legge 1 maggio 1890 sull' ordinamento della giustizia amministrativa e del relativo regolamento di procedura 4 giugno 1891, essendosi disputato se la Giunta provinciale amministrativa dovesse pronunciare sui ricorsi contro le ordinanze intendentizie *in sede di tutela* ovvero *in sede contenziosa,* secondo le norme della legge e del regolamento or ora ricordati.

Fin dal 1892, con decisione del 17 novembre di quell'anno, la IV Sezione giudicò che nella soggetta materia dovessero applicarsi non le norme del regolamento 10 giugno 1889 per l' esecuzione della legge comunale e provinciale (art. 21), riguardanti l' esercizio delle ordinarie funzioni di tutela, ma quelle del regolamento di procedura 4 giugno 1891 il quale, per espressa dichiarazione dell'art. 1, deve osservarsi pel procedimento relativo non solo alla giurisdizione di cui la Giunta è investita dalla legge 1 maggio 1890, ma anche per quella derivante da altre leggi. Tale giurisprudenza fu poi confermata da una lunga serie di decisioni negli anni 1894 e 1895 ed è anche oggi costante (1). Fu anzi rite-

(1) Vedi fra le altre le decisioni 26 ottobre 1894 n. 361, 22 febbraio 1895 n. 94, 29 marzo 1895 n. 141, 10 maggio

nuto che le forme procedurali determinate nel suddetto regolamento 4 giugno 1891 dovessero integrarsi facendo capo, in quanto possa occorrere, alle disposizioni della legge 1 maggio 1890 sull'ordinamento della giustizia amministrativa (1), salvo tuttavia per quel che riguarda il termine utile a proporre il ricorso alla G. P. A., che continuerebbe ad essere il termine di 20 giorni fissato dall'art. 26 del decreto legislativo del 1889, anzichè quello di 30 giorni stabilito dall'art. 4 della predetta legge 1 maggio 1890 (2).

1895 n. 210, 18 maggio 1895, n. 218, 14 giugno 1895 n. 234 nei rispettivi anni della *Giust. Amm.*

(1) Decis. 6 dicembre 1895 n. 429, ibid.

(2) Vedi p. e. decis. 26 ottobre 1894 n. 355, 2 aprile 1897 n. 122, 23 aprile 1897 n. 160, ibid.

V.

Le Confraternite nella discussione e preparazione della legge 17 Luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. — Riassunto dei concetti sostenuti dall'on. Odoardo Luchini, relatore della legge, ed accolti dalla Camera dei deputati.

L'indirizzo legislativo cominciato col sottoporre le Confraternite a concorso pel mantenimento degl' indigenti inabili al lavoro, ebbe il suo ulteriore svolgimento nella legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza e nella legge 20 luglio dello stesso anno, recante provvedimenti speciali per le Confraternite della città di Roma.

Prima di esaminare nelle loro disposizioni queste d e leggi, occorre accennare brevemente ai lavori parlamentari che le precedettero, perchè gettano molta luce sul concetto politico e giuridico che le informa.

Nella discussione avvenuta nel dicembre 1889 alla Camera dei deputati, il relatore della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, on. Odoardo Luchini, rispondendo agli onorevoli Chimirri e Florenzano che avevano perorata la causa delle Confraternite, chiedendo che la determinazione della loro condizione giuridica fosse rimandata ad una legge speciale, ricordò come le Confraternite fossero, fino allora, sfuggite a tutte le leggi che dovevano ad esse provvedere. Quando venne in discussione la legge sulle opere pie del 1862, si disse che erano istituzioni ecclesiastiche. Quando venne in discussione la legge sull'asse ecclesiastico, si rimandò la discussione sulla loro sorte alla riforma della legge sulle opere pie; ora che era in discussione la legge sulle opere pie, se ne voleva rimandato l'esame ad una legge sulle associazioni.

L'articolo corrispondente all'attuale articolo 91 della legge 17 luglio 1890, dicevasi dal relatore, doveva dunque essere approvato, perchè la questione era più che matura.

La Camera approvò l'articolo, ma l'ufficio centrale del Senato lo combattè energicamente. E' molto importante per la retta intelligenza delle disposizioni tradotte poi in legge, ricordare qui le

considerazioni dell'ufficio centrale senatorio su questo punto.

« Per quanto poco si sappia delle Confraternite ed istituzioni congeneri, osservava l'ufficio centrale, è noto che due elementi concorrono a costituirle: un'associazione di persone e un patrimonio di manomorta il quale ha diverse destinazioni: beneficenza, culto, mutuo soccorso, previdenza e perfino disimpegno di servizi civili.

« Sottoporre le Confraternite come associazioni a mutazione del fine sarebbe una disposizione di ordine politico che tocca ad una materia troppo importante, a diritti troppo delicati perchè possa entrare in modo indiretto e quasi inavvertito nel nostro diritto pubblico. Può essere che a ragion veduta si riconosca la necessità di disposizioni limitative od anche proibitive di questo diritto di associarsi, rimasto finora *ex lege,* ma non pare che limiti e proibizioni possano senz'altro applicarsi ad istituzioni che hanno un'esistenza storica e che, lo ammette anche il progetto, possono tuttora avere un fine di utilità civile o sociale.

« Si comprende del resto come un'associazione composta di persone volontariamente associate possa vietarsi, se contraria alla legge o ai principi d'ordine pubblico e politico; ma non si com-

prende come possa essere, per ministero di legge, avviata ad altro fine che essa non voglia, senza distruggerla.

« Altro è invece a dirsi della manomorta che l'associazione rappresenta e amministra. Questa, se legalmente riconosciuta, ha tutti i caratteri di una vera e propria fondazione; e la legge può regolarne l'esistenza e moderarne i rapporti colla società civili.

« Ma anche in questo ambito più limitato, le condizioni stabilite per la mutazione del fine nell'art. 70 non sono sufficienti. Basterà che queste istituzioni abbiano uno scopo di utilità civile o sociale per conservarle; e quando il fine debba essere mutato, perchè sia venuto a mancare in uno dei modi ivi indicati, d'uopo sarà rispettare gli speciali impegni ai quali dovevano soddisfare.

« E questi impegni del resto sono di vario genere. Le Confraternite hanno di regola una chiesa. Se non si vuole distruggere addirittura le Confraternite, niuno può pensare a negar loro i mezzi strettamente necessari per mantenerla.

« Le Confraternite prestano talora nelle loro chiese un servizio di culto, necessario alle popolazioni del luogo in cui risiedono. Il progetto propone di lasciare ad esse o ad altra istituzione

i mezzi per adempiere a questo servizio. Non occorre più del resto provvedere che altre istituzioni possano essere incaricate, *dal momento che non è più quistione di trasformare l'associazione, ma di mutare il fine al quale è destinato il loro patrimonio.*

« Molte associazioni che hanno costituito le loro entrate e formato il loro patrimonio mediante volontarie oblazioni, hanno assunto degli obblighi verso i loro associati. Talora è il mutuo soccorso; talora è la prestazione di determinati servizi in determinate eventualità, come l'assistenza medica o farmaceutica ; talora sono i funerali o le esequie; talora sono le cure e spese della sepoltura. Costituiscano o no queste prestazioni un diritto civile, o si mantengano nei limiti di un obbligo morale, la legge deve rispettarlo, quando sia stato assunto in un modo legale sotto la salvaguardia delle leggi o, quanto meno, sia guarentito dalla fede di consuetudini inveterate.

« Queste limitazioni del resto non esprimono nuovi o peregrini concetti, ma riproducono quasi letteralmente le disposizioni di un progetto di legge che ebbe testè i suffragi del Senato. È vero che con quel progetto s'intendeva soltanto di regolare il contributo imposto alle Confraternite

pel mantenimentc dei poveri nei ricoveri di m dicità, mentre qui si tratterebbe di mutare il f del loro patrimonio. Ma se è diversa la forma, sostanza della cosa è identica; nè si sapre come giustificare che non sia necessario ciò ch breve distanza di tempo il Senato ha ritenuto g stificato e plausibile.

« Nè si tema che in questa guisa, sopratu dove sono fornite di lauti patrimoni, le istituzi di cui ora si discorre, possano trovare prete di sfuggire al precetto della legge. La regola è *mutazione del fine*; le *detrazioni* sono semplici cezioni. La ragione di esse dovrà quindi ess convenientemente dimostrata ».

E però l' ufficio centrale proponeva di formul l'articolo nel modo seguente:

« Salvi i diritti civili derivanti dagli atti
« fondazione, sono equiparati alle istituzioni pu
« bliche di beneficenza e soggetti a trasformazio
« secondo le norme stabilite nell'art. 70 della pr
« sente legge:

« 1. i conservatorii ecc.

« 2. *i beni* delle Confraternite, Confrateri
« Congreghe o Congregazioni consimili, detrat
« quella parte di essi che sia destinata ad u
« scopo di utilità civile e sociale, o sia necessar

per la conservazione degli edifici, per il servizio religioso e per l'adempimento degli oneri assunti verso gli associati.

« Le istituzioni di cui al n. 1 di quest'articolo saranno trasformate a norma del capoverso dell'articolo 70; a quelle prevedute al n. 2 saranno applicabili le disposizioni dell'art. 55 ».

Il Senato, seguendo il suo Ufficio centrale, votò ɪntro la proposta ministeriale, laonde il Ministro .chiarò che avrebbe presi gli ordini del Re. Il ıorno successivo il Ministro domandò al Senato ıe la discussione proseguisse, riservandosi di chieəre alla Camera la ripristinazione dell' articolo ɪme da essa era stato approvato.

La Commissione della Camera non si acconciò lle proposte del Senato, ma ripresentò l'art. 91 ella formula presente nella quale fu approvato ɪnza discussione e divenne legge.

Ciò premesso, non possiamo dispensarci dal rirodurre qui anche alcuni brani della dotta relaione presentata alla Camera dall' on. Luchini, uando il progetto tornò dal Senato, e precisamente uei brani che egli stesso cita, nel suo commento ılla legge di pubblica beneficenza, a titolo di conıtazione della relazione senatoria.

Dopo avere espressa l'opinione che « la formula

votata dal Senato dichiarava, con poca esattezza di linguaggio, volere equiparate cose eterogenee, cioè alle *istituzioni* di beneficenza *i beni* delle Confraternite », l'illustre relatore osservava:

« La Camera col suo disegno di legge deliberò la trasformazione di quelle Confraternite per le quali potesse dirsi verificata una delle condizioni dell'art. 70, cioè che fosse venuto a mancarne il fine, o il fine non corrispondesse più ad uno degli scopi indicati nell'articolo primo della legge, o fossero divenute superflue perchè si fosse provveduto altrimenti.

Codesta disposizione, lungi dall'essere severa, era tale da meritare forse il rimprovero di larghezza soverchia; e che si possa e si debba mutare il fine, anche il fine *di istituzioni che dovrebbero essere di beneficenza, e non provvedono più alla pubblica beneficenza,* non ci pareva dubbio.

« *Il diritto di associarsi nessuno lo tocca e nessuno nega ai pochi e ai molti il diritto di far l'uso che vogliano delle rendite proprie.*

« *Qui si tratta di beni che sono di pubblica ragione.*

« L'argomento della vetustà potrebbe essere argomento contrario, non favorevole; essendo presumibile che istituzioni di antichissima origine fos-

sero buone per i tempi loro ed ora non sieno più conformi alle mutate condizioni sociali.

« Anche le corporazioni religiose erano antichissime, e noi le sopprimemmo, benchè intorno a cotesti enti ci fossero aggregati o associati che dir si vogliano. Anzi, è proprio dell'essenza giuridica di cotesti istituti avere aggregati o associati. Ciò fa distinguere le corporazioni dalle fondazioni. *Eppure niuno disse mai che la legge potesse avviare ad altro fine le fondazioni sì e le corporazioni no.*

« Inoltre, per le Confraternite vorrebbesi affermare non essere mature riforme, che parvero mature ai legislatori italiani centinaja di anni addietro. E si noti poi la differenza. Mentre le passate legislazioni procedevano per via di disposizioni generali che colpivano a morte certe categorie di enti, qui il legislatore italiano, più mite assai, vorrebbe che ogni singola istituzione fosse chiamata a rendere conto di sè e a dimostrare se abbia ragione d'essere com'è, o se debba essere trasformata.

« Questa considerazione esclude anzi ogni valore giuridico all'obbiezione che la questione non sia matura.

« Quando si vogliono tanti separati giudizi

quante sono le Confraternite da giudicarsi, potrebbe farsi quistione della procedura da tenersi, dei criteri da adoperarsi, del giudice che deve giudicare; non mai di maturità. Le Confraternite passino tutte in rassegna: quelle buone anche per i tempi nostri si lascino quali sono o si tocchino appena; le cattive si trasformino. Ecco lo spirito del disegno di legge che ebbe la vostra approvazione, e non senza discussione larghissima.

« Secondo lo schema del Senato invece il fine dovrebbe, buono o cattivo, rimanere; *e col fine la personalità delle Confraternite quale resulta dagli statuti loro* che rimarrebbero tali quali sono ed erano molti secoli fa. Soltanto ai beni, anzi a certi beni aventi una data destinazione, potrebbe darsi destinazione diversa.

« Questo gius singolare, per cui una istituzione dev' essere rispettata nel suo fine, ma le si tolgono i beni per destinarli a fine diverso, può — dicevamo — presentare difficoltà anche ad essere concepito. *Si capisce quello che in sostanza si vuole: l' ente rimanga integro, e soltanto gli si tolgano quei beni che esso destina a scopi non più utili o meno utili. Ma se è così, è mestieri mutare, in parte almeno, anche il fine,* come in applicazione della legge del 1862 si è fatto per gl' istituti misti.

o per la parte o per il tutto è inconcepibile possa continuare a vivere un ente, se gli si tolgono i beni dei quali vive e con i quali opera.

« Nondimeno passiamo sopra la difficoltà che forse, e purtroppo, viene superata dalla pratica considerazione, che, secondo lo schema senatorio, la nuova destinazione non si applicherebbe altro che a pochissimi beni o a punti.

« Parliamo dunque soltanto di beni, e vediamo a quali di essi si potrebbe dare destinazione di beneficenza, a quali non si potrebbe.

« Secondo lo schema del Senato sarebbero beni sottratti all'applicazione della legge:

1° quelli destinati al culto e alla conservazione degli edifici religiosi;

2° i beni destinati a uno scopo d'utilità civile e sociale;

3° i beni necessari per l'adempimento degli oneri assunti verso gli associati.

« Tralasciamo per ora di parlare della prima categoria di beni. Anche lo schema di legge votato dalla Camera e il nuovo articolo di legge che abbiamo l'onore di sottoporvi, conservano nei giusti limiti cotesta destinazione. Quindi dei beni destinati al culto e alla conservazione degli edifici non si parli più per ora.

« Dovrebbero ugualmente rimaner esenti dalla equiparazione decretata con l'art. 91 i beni destinati a uno scopo di utilità civile o sociale diverso dalla beneficenza.

« E diciamo diverso dalla beneficenza, perchè in quanto le Confraternite avessero scopo di beneficenza, le disposizioni normali della legge sarebbero applicabili e non ci sarebbe bisogno della equiparazione dell'art. 91. Equiparazione stabilita per legge ha senso soltanto dove si tratti di cose differenti. Per le cose identiche non c'è bisogno di equiparazioni legali.

« Che cosa potrebbe esser cotesto scopo civile o sociale che non fosse la beneficenza?

« Abbiamo voluto fare ricerca accurata di ciò che, parlandosi delle Confraternite, potesse rientrare in codesta locuzione : scopo sociale o civile.

« E ci pare in sostanza che tutti gli scopi si riducano a questi :

a) mutua assistenza, e le forme diverse della mutua assistenza fra gli ascritti al sodalizio, cioè assistenza medica in caso di malattia, o, in certe determinate eventualità, doti alle figlie dei soci ecc.

b) oltre l'assistenza mutua, certi speciali vantaggi per gli aggregati e loro famiglie. Così in varie Confraternite c'è il diritto alla sepoltura in

certi dati cimiteri, diritto ai funerali ed esequie a spese e cura delle Confraternite ecc.

« Per causa di cotesti scopi civili o sociali non si dovrebbe applicare la legge sulle istituzioni di pubblica beneficenza ai beni delle Confraternite ? »

Sforzandoci ora di cogliere esattamente il pensiero del relatore (che in questo caso ha speciale importanza perchè la Camera vi aderì senza discussione), crediamo di poterlo riassumere sopra i punti principali nel modo che segue :

1° Tutte le Confraternite senza distinzione *sono istituzioni che dovrebbero essere di beneficenza e che in parte non provvedono più alla pubblica beneficenza.*

Quindi la misura della *trasformazione*, contemplata dall'art. 70 della legge in relazione alle opere pie propriamente dette, deve estendersi a tutte le Confraternite e a tutti gli altri istituti consimili, anche in quanto non siano più attualmente vere opere pie, rispondenti a interessi attuali della beneficenza pubblica.

2° Il diritto di associarsi dev'essere salvo, ma gli associati devono poter far uso soltanto delle *rendite proprie,* non di quelle di manomorta, perchè si tratta di beni che sono di *pubblica ragione.* La

qual cosa significa che gli associati debbano poter trarre profitto soltanto dalle loro contribuzioni ed oblazioni, non dalle rendite del patrimonio, perchè il patrimonio è di pubblica ragione, cioè non appartiene agli associati e nemmeno alla corporazione, ma appartiene al pubblico, ossia ha i caratteri di una fondazione, che si può distaccare dalla corporazione, mutandone il fine. Del resto, anche a prescindere da questo distacco, la trasformazione è sempre possibile, perchè la legge può avviare ad altro fine non solo le fondazioni, ma anche le corporazioni.

Dobbiamo soffermarci brevemente su questi concetti per esaminarli in relazione alla teoria generale dei corpi morali, e anche per vedere se essi siano fedelmente tradotti nella formula dell'art. 91 della legge, e quale debba essere l'interpretazione di questo articolo.

VI.

Esame dei concetti della relazione Luchini dal punto di vista della teoria generale dei corpi morali. — Soppressione, incameramento, conversione e trasformazione. — La trasformazione secondo gli articoli 70, 90 e 91 della legge 17 luglio 1890. — Se l'istituto della trasformazione sia applicabile alle corporazioni *oltre che alle* fondazioni. — *La legge non ha inteso trasformare le Confraternite come corporazioni, ma soltanto i beni delle Confraternite, considerandoli come fondazioni. — Critica della redazione dell'art. 91.*

Non si mette in dubbio, nella teoria generale dei corpi morali, il diritto d'impero dello Stato sopra tutti gli enti di ragione pubblica i quali nascono e vivono nel suo ambito.

Infatti, questo diritto è una razionale conseguenza del concorso che lo Stato dà al sorgere di qualsiasi personalità giuridica, imperocchè la personalità

giuridica si compone non solo dei requisiti *intrinseci*, consistenti nell'elemento soggettivo, che è una associazione d'individui ordinata ad unità giuridica, e nell'elemento oggettivo, che è uno scopo lecito ed utile da conseguirsi mediante un patrimonio sufficiente; ma anche di un requisito *estrinseco*, formale, unico, che è la *creazione legale*, ossia l'autorizzazione, ora espressa, ora implicita ed indiretta del potere sovrano, che imprime all'ente collettivo il suggello visibile dell'unità giuridica patrimoniale *adversus omnes* (1).

E codesto diritto d'impero dello Stato si esplica da una parte nella vigilanza sulla legalità degli atti e delle deliberazioni dei corpi morali e nella tutela sulla loro gestione economica, dall'altra nel potere moderatore che gli compete rispetto al loro modo di essere e di svolgere la loro azione per il conseguimento dei particolari fini di ciascuno, potere che può giungere anche fino a vietarne l'esistenza, quando non sia conciliabile con altri prevalenti pubblici interessi (2).

La storia di tutti i tempi e di tutti i paesi ci offre esempi numerosi dell'uso di un tale potere

(1) G. Giorgi. *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali.* Volume I, pag. 84.

(2) G. D. Tiepolo, *Leggi ecclesiastiche*, pag. 100.

la parte dello Stato, nè havvi un criterio giuridico che possa servire a misurare codesto uso ed a segnarne i confini. Trattasi di una di quelle facoltà il cui esercizio manifestamente trascende la sfera del puro diritto per svolgersi nel campo della politica, dalla quale essenzialmente riceve norma; ed in quanto la politica, come scienza, ha pur essa principî uniformi e costanti, può dirsi che la facoltà di cui si discorre dev' essere adoperata con temperanza ed equità, e cioè unicamente quando un vero ed accertato bisogno della comunanza sociale lo richiegga, e nei modi meno violenti possibili, con il debito rispetto ai diritti particolari e privati, legalmente acquisiti sotto la protezione delle leggi e delle consuetudini.

Questo *jus vitae et necis* dello Stato sui corpi morali nella sua espressione più cruda assume la forma della *soppressione*. Con la soppressione lo Stato ritoglie al corpo morale il riconoscimento esplicito o tacito prima concessogli, e pone fine alla sua esistenza come subbietto capace di diritti patrimoniali. Ma accanto alla soppressione vi è l'*incameramento*, che colpisce soltanto i beni, togliendoli al corpo morale, sia per attribuirli a vantaggio dello Stato medesimo, sia per rivolgerli ad altri scopi di pubblica utilità. Vi è inoltre la *conversione*,

la quale, mentre toglie al corpo morale il suo patrimonio, gli dà però in cambio di esso altri beni di diversa natura. Finalmente vi può essere la *trasformazione* la quale, pur rispettando la personalità giuridica dell'ente e lasciandolo in possesso del suo patrimonio, muta in tutto o in parte il fine a cui i mezzi patrimoniali dell'ente debbono impiegarsi.

Di tutte queste forme nel nostro diritto pubblico troviamo esempi tipici. Così, per la soppressione, nella legge 7 luglio 1866 che dichiarò non più riconosciuti nello Stato gli ordini e le corporazioni religiose, e nella legge 15 agosto 1867 che fece lo stesso per determinati enti secolari; per l'*incameramento*, nell'art. 11 della legge 20 luglio 1890 sulle Confraternite della città di Roma, e, se vuolsi, nell'art. 18 della legge 15 agosto 1867 che sottopose il patrimonio ecclesiastico ad una tassa straordinaria del 30 per cento, tassa che fu giustamente definita una prelevazione a favore del demanio piuttosto che una tassa (1); per la *conversione* nella legge del 21 agosto 1862, nelle altre già citate e nella legge 17 luglio 1873 per la provincia di Roma;

(1) C. Calisse. *Diritto ecclesiastico*, 1893, pag. 320.

da ultimo per la *trasformazione*, nella legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

La misura della *trasformazione* era anche conosciuta dalla legge sulle opere pie del 1862 (2), ma fu elevata a dignità d'istituto giuridico razionalmente disciplinato solo con la nuova legge, la quale le assegnò anzi nel suo sistema un posto tanto importante, che il Ministro proponente ebbe a dichiarare doversi la trasformazione considerare come la pietra angolare della legge.

Non è qui il luogo di fare un minuto esame dei lavori parlamentari e delle discussioni seguite nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento su questo argomento. In sostanza tutti si trovarono d'accordo nell'ammettere il diritto dello Stato di modificare il fine delle fondazioni di beneficenza secondo le mutevoli necessità sociali, e se dissensi vi fu-

(2) Art. 23. — Quando venisse a mancare il fine di un'opera pia o al suo fine più non corrispondessero gli statuti, l'amministrazione o la direzione dell'opera stessa, il fine potrà essere mutato e gli statuti, le amministrazioni e le direzioni riformate, in modo però da allontanarsi il meno possibile dalle intenzioni dei fondatori e colle norme determinate dal seguente articolo.

Art. 24. — La domanda per le riforme dovrà essere iniziata ecc.

rono, caddero piuttosto sulle modalità dell'attuazione, anzichè sul principio in sè.

Possiamo quindi limitarci a prendere le disposizioni della legge così come sono, per dedurne i caratteri dell'istituto. L'art. 70, che è il fondamentale, dispone:

« Le istituzioni contemplate dalla presente legge, « alle quali sia venuto a mancare il fine, o che « per il fine loro più non corrispondano ad un « interesse della pubblica beneficenza, o che siano « diventate superflue, perchè siasi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente « provveduto, sono soggette a trasformazione. »

« La trasformazione dev'essere fatta in modo « che, allontanandosi il meno possibile dalla in« tenzione dei fondatori, risponda ad un interesse « attuale e durevole della pubblica beneficenza « nelle provincie, nei comuni o nelle frazioni di « essi, cui l'istituzione trasformata era destinata, « osservate, secondo i casi, le disposizioni degli « articoli 57, 58, 59, 60 e 61. »

« Quando siano trasformate in istituzioni ele« mosiniere, si osserveranno le norme stabilite nel« l'art. 55. »

Mentre questo articolo riguarda la trasformazione come norma generale, applicabile, sotto le

condizioni in esso stabilite, a tutte le opere pie, gli articoli 90 e 91 invece contemplano la trasformazione nel suo riferimento a speciali categorie d'istituti che non rientrano tutti nel novero delle opere pie propriamente dette. E' poi da distinguere tra l'articolo 90, che sottopone a trasformazione *ope legis* le doti di monacazione, le fondazioni per i carcerati e condannati, e gli ospizi dei catecumeni, e l'art. 91 che non trasforma senz'altro per dichiarazione di legge gli istituti che contempla, ma li equipara alle istituzioni pubbliche di beneficenza, per poterli trasformare, se ed in quanto ricorrano le condizioni dell'articolo 70. L'art. 91 è del seguente tenore:

« Ferme stanti le vigenti leggi relative agli « enti ecclesiastici conservati e alle loro dotazioni, « e mantenute le soppressioni e devoluzioni dalle « leggi stesse ordinate, sono equiparati alle isti- « tuzioni pubbliche di beneficenza, e soggetti a « trasformazione, secondo le norme dell'art. 70:

« 1° i Conservatori che non abbiano scopi edu- « cativi della gioventù, gli ospizi dei pellegrini, i « ritiri, eremi ed istituti consimili, non aventi « scopo civile o sociale;

« 2° *le Confraternite, Confraterie, Congreghe,* « *Congregazioni ed altri consimili istituti, per i*

« *quali siasi verificata una delle condizioni enun-*
« *ciate nella prima parte dell'art. 70*;

« 3° le opere pie di culto, lasciti e legati di
« culto, esclusi quelli corrispondenti ad nn biso-
« gno delle popolazioni, ed egualmente esclusi
« quelli che facciano o possano far carico ad
« enti ecclesiastici conservati, al demanio, al fondo
« per il culto, ai patroni o agli economati gene-
« rali dei benefizi vacanti.

« *In quanto gli istituti di cui al n. 2 provve-*
« *dano al culto necessario ad una popolazione o*
« *agli edifici necessari al culto o degni di essere*
« *conservati, cotesti loro fini saranno mantenuti;*
« *e continueranno a provvedervi essi od altra*
« *istituzione del luogo, alla quale saranno at-*
« *tribuite le rendite corrispondenti agli oneri di*
« *culto.*

« Per erogazione delle altre rendite degli isti-
« tuti di cui al n. 2, dovranno essere osservate
« le disposizioni dell'art. 55 della presente legge,
« fermo stante il disposto dell'art. 81 della legge
« di pubblica sicurezza ».

Osserveremo innanzi tutto che la legge non contiene una definizione della trasformazione.

Il Giorgi parla della trasformazione nel modo se-

guente: « Trasformazione a senso di legge è sostituzione di un fine di beneficenza ad un altro fine di beneficenza. A senso di logica è *abolizione* dell'antica opera pia, e sostituzione di un nuovo *ente di beneficenza*: perchè il fine essendo l'elemento integrante e più caratteristico dell'ente morale, ogni commutazione di esso importa mutamento dell'ente » (1).

Non potremmo dire nè più nè meglio, e troviamo queste definizioni perfettamente rispondenti al concetto fondamentale della trasformazione, quale il legislatore lo ha scolpito nella disposizione del-dell'art. 70. Ma, se invece guardiamo i casi di *trasformazione* contemplati dagli art. 90 e 91, non possiamo non riconoscere che ivi la parola trasformazione è usata in maniera impropria, disciplinandosi in quegli articoli un istituto alquanto diverso dalla trasformazione. Così, se l'art. 90 colpisce le *doti per monacazione* e gli *ospizi dei catecumeni*, non abbiamo più la sostituzione di un fine di beneficenza ad un'altro fine di beneficenza, e l'abolizione di un'opera pia per sostituirle un'altra, ma abbiamo invece la *soppressione* di istituti

(1) Giorgi. — Op. cit., Vol. V. pag. 323.

religiosi o di culto e la sostituzione ad essi d'istituti di carità.

Se non che l'improprietà del linguaggio appare anche più grave nell'art. 91.

Trasformazione essendo soppressione di un ente e creazione di un altro, si dovrebbe ritenere, secondo le parole usate dal legislatore nell'art. 91, ch'egli abbia inteso sopprimere le Confraternite. Ma questa intenzione non si può desumere dagli atti parlamentari, dai quali si rileva, secondo abbiamo visto, che si vollero rispettare le Confraternite almeno come associazioni di fedeli. Fu dunque inesatto parlare di trasformazione in rapporto alle Confraternite, poichè non va dimenticato che le Confraternite sono corporazioni, non fondazioni. Ora, la trasformazione di una corporazione per opera non dei consociati, ma dell'autorità pubblica, è essa logicamente e giuridicamente concepibile ? Una corporazione si può sopprimere, come si è fatto per le corporazioni religiose, ma non la si può trasformare, poichè ciò significherebbe avviarla ad altri fini, ciò che evidentemente non è possibile senza l'assenttimento dei consociati.

In sostanza dunque aveva ben ragione il Senato, quando insisteva che si parlasse di *trasformazione*

dei beni delle Confraternite, anzichè di trasformazione delle Confraternite stesse.

Secondo la formula del Senato appariva opportunamente distinta la Confraternita-corporazione dalla Confraternita - fondazione, ossia dal patrimonio della Confraternita, il quale ultimo ben potevasi riguardare come una fondazione trasformabile. Invece, la formula della legge, non chiarita da un' interpretazione fondata sui lavori preparatorii e sulle discussioni parlamentari, significherebbe puramente e semplicemente: soppressione delle Confraternite come enti religiosi e sostituzione ad esse di istituti di beneficenza.

Importa dunque anzitutto stabilire come caposaldo che la legge non ha inteso *trasformare le Confraternite,* ma soltanto il *patrimonio delle Confraternite.* Vedremo in seguito quale influenza possa avere avuta la trasformazione del patrimonio sulla personalità giuridica delle Confraternite e sul loro carattere di corporazione.

Si vollero a torto, secondo noi, comprendere nell' art. 91 cose disparate. Meglio sarebbe stato dividere la materia e regolarla con due articoli distinti. Nell' uno si sarebbero contemplate le fondazioni, nell' altro le corporazioni: il primo avrebbe disposta l' equiparazione alle istituzioni pubbliche di

beneficenza e la trasformazione dei conservatorî, degli ospizi dei pellegrini, delle opere pie di culto, dei lasciti e legati di culto. Il secondo si sarebbe occupato delle Confraternite, distinguendo tra quelle già aventi il carattere di opere pie e le altre. I *beni* delle prime, previa l' equiparazione, di cui sopra, (e diremo più innanzi perchè l'equiparazione anche qui sarebbe stata necessaria) si sarebbero díchiarati soggetti a trasformazione, ai termini dell'art. 70; i *beni* delle seconde, senza bisogno nè opportunità della detta equiparazione, si sarebbero assoggettati non a trasformazione, ma più esattamente ad incameramento a favore della pubblica beneficenza. Inoltre sarebbe stato conveniente, nell' interesse della sincerità legislativa e dell' uniformità d' interpretazione, dichiarare per le une e per le altre, se si voleva conservata in esse la personalità giuridica di corporazioni, ovvero se s'intendeva solo lasciarle sussistere come sodalizi governati dal diritto di associazione.

Invece, che cosa hanno partorito i dubbi e le incertezze che presiedettero alla travagliata redazione dell'art. 91? Non esitiamo a dirlo: l'equivoco e la confusione; poichè mentre si voleva forse, senza esprimerlo nettamente, lasciar leggere tra le righe che le Confraternite dovessero come tali ces-

sare di esistere, viceversa si finì per far dire alla legge anche meno di quello che era stato nella concorde intenzione di tutti.

E spieghiamo meglio questa affermazione. Niun dubbio che si voleva la trasformazione dei beni o patrimoni, cioè la sostituzione di nuovi enti autonomi di beneficenza alle vecchie fondazioni racchiuse in certo modo nelle Confraternite. Invece, l'art. 91 non parla affatto di *beni* o *patrimoni* delle Confraternite, ma soltanto di destinazione delle loro *rendite*. Secondo il penultimo capoverso le *rendite* corrispondenti agli oneri di culto continueranno ad essere erogate per tali fini o dalle stesse Confraternite o da altre istituzioni del luogo alle quali fossero attribuite. E, secondo il capoverso ultimo, si debbono osservare le disposizioni dell'art. 55 per l'erogazione delle altre *rendite delle Confraternite.*

Stando dunque alla lettera dell'articolo, sembrerebbe che siasi disposto solo intorno alla destinazione ed erogazione delle rendite, parlando di queste come se, anche dopo la trasformazione, continuassero ad essere *rendite delle Confraternite,* anzichè dei nuovi istituti nascenti dalla trasformazione. Sicchè non solo rimarrebbe intatta l'autonomia delle Confraternite come enti, ma le Confraternite stesse resterebbero anche in possesso del proprio patri-

monio, riducendosi gli effetti della trasformazio unicamente ad una diversa destinazione delle re dite o, se vuolsi, ad un incameramento delle rendi a favore della pubblica beneficenza.

Evidentemente non è questo lo spirito della legg la quale invece ha voluto che il patrimonio del Confraternite trasformate passasse in tutto o i parte ai nuovi enti di beneficenza creati median la trasformazione.

La trasformazione può essere totale o parzial cioè può colpire tutto il patrimonio o solo una par del patrimonio d' una Confraternita, ma nell' u e nell'altro caso la parte di beni colpita diven la dotazione di un nuovo ente di beneficenza, quale acquista la personalità giuridica nell' at stesso e per effetto della trasformazione, senza b sogno di apposita erezione in ente morale o d speciale riconoscimento; ovvero la detta parte d beni va ad aumentare la dotazione di un istitu di beneficenza già esistente.

Questa nostra interpretazione trova conforto nel giurisprudenza del Consiglio di Stato. È notevol a questo riguardo la decisione 16 marzo 189 n. 88 sul ricorso della Confraternita del SS. Sa cramento in S. Giustina in Ravenna. Il Minister dell'Interno aveva provocato un regio decreto co

ui, tra altre istituzioni locali, la detta Confraterita veniva concentrata nella Congregazione di Caità di Ravenna ed invertita a favore dell'Ospelale civico. La IV Sezione, dopo avere prima nessa fuori dubbio nella ricorrente la natura di vera Confraternita, stabilì nettamente la massima che una Confraternita non è concentrabile come tale, ma che soltanto possono essere, secondo i casi, concentrabili i beni che abbiano formato oggetto della trasformazione:

« Potrebbe ritene rsiconcentrabile non la Confraternita come tale, cioè come corporazione o collettività rivestita di personalità giuridica, *ma soltanto il rispettivo patrimonio* dopo che l'ente fosse stato effettivamente trasformato in qualche istituzione di beneficenza che per sua natura non esigesse una propria e separata amministrazione. » (1)

I medesimi concetti furono ribaditi con la decisione 6 luglio 1894 n. 248 sul ricorso della Compagnia del SS. Rosario in Giarole (2) la quale era stata concentrata nella locale Congregazione di carità, senza che prima ne fosse stata ordinata la trasformazione. Fu ritenuto in quel caso che il

(1) *Giustizia Amministrativa*, 1894, p. 142.
(2) *Giustizia Amministrativa*, 1894, p. 425.

concentramento allo stato degli atti mancasse di legittimo fondamento, senza che questa conclusione pregiudicasse la questione se il Governo, in vista delle proposte che erano state fatte dalla Congregazione di carità, ed avvalendosi della facoltà concessagli dall'art. 91 n. 2 di assoggettare i beni delle Confraternite a trasformazione, non potesse rendere obbligatorie per la Confraternita ricorrente talune spese di beneficenza, o non potesse anche, coll'osservanza, delle forme e limitazioni poste dalla legge, scindere dal patrimonio della Confraternita una parte di beni da destinarsi alla pubblica beneficenza con autonomia propria, concentrandone poscia l'amministrazione nella Congregazione di carità. In tal caso, osservava la IV Sezione, il concentramento sarebbe una conseguenza legittima della trasformazione, mentre che senza di questa esso non potrebbe che costituire una violazione dei diritti dell'ente proprietario.

VII.

Limiti di applicazione della trasformazione — Se ne siano esenti le Confraternite di puro culto, le private e quelle che hanno scopi prevalenti di mutuo soccorso. — Criterii di applicazione.

La trasformazione non è stata posta dalla legge del 17 luglio 1890 come un provvedimento d'applicazione generale, a cui dovessero andar soggette tutte le Confraternite indistintamente, ma come un provvedimento subordinato a certe condizioni, in relazione alla natura delle singole Confraternite esistenti. Il legislatore italiano — ripetiamo le parole dell' on. Luchini nella sua seconda relazione — vuole che ogni singola istituzione sia chiamata a render conto di sè e a dimostrare se abbia ragion d'essere com'è, o se debba essere trasformata. Le Confraternite passino tutte in rassegna. Quelle

buone anche per i tempi nostri si lascino qu
sono o si mutino appena, le cattive si trasformi

In che modo fu attuato nell'art. 91 questo co
cetto di applicazione, caso per caso, del prov
dimento di trasformazione? Col riferimento
l'articolo 70 della legge stessa: si stabilì cioè
dovessero trasformarsi le Confraternite o altri co
simili istituti, per i quali si fosse verificata
delle condizioni enunciate nella prima parte d
l'art. 70.

L'art. 70 più sopra riportato dispone — lo
cordiamo — che sono soggette a trasformazione
istituzioni di beneficenza alle quali sia venuto
mancare il fine, o che per il fine loro più non c
rispondano ad un interesse della pubblica bene
cenza, o che siano diventate superflue, perchè si
al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto.

L'art. 70 dunque si riferisce unicamente alle istituzioni di *pubblica beneficenza*, e non parla se non di fini, attuali o cessati, della *pubblica beneficenza*, di guisa che il richiamo dell'art. 91 al 70, a proposito della trasformazione delle Confraternite, può logicamente giustificarsi solo in rapporto alle Confraternite aventi già attualmente il carattere di opere pie, come le Confraternite della Mi-

ericordia in Toscana e quelle del Napoletano e ella Sicilia. Per queste Confraternite si comprende 'applicazione dell'art. 70. Non altrettanto agevole nvece è di comprenderla in rapporto alle Confraernite che non sono opere pie, ma sono puri istiuti di culto. Per le Confraternite di quest'ultima pecie il richiamo all'art. 70 è, a nostro avviso, rivo di significato, perchè un ente di puro culto ion ha e non può avere fini di beneficenza, laonde iuscirebbe inutile, a riguardo di un ente di tal natura, istituire le indagini a cui porta la disposizione dell'art. 70. Ecco perchè dicevamo più sopra che, senza bisogno di equiparazione, i beni delle Confraternite di culto si sarebbero dovuti assoggettare non a trasformazione, ma ad incameramento a favore della pubblica beneficenza.

Invece, data la redazione anche in questa parte poco soddisfacente dell'art. 91, sembrerebbe a primo aspetto che la legge avesse inteso limitare il provvedimento di trasformazione alle Confraternite con prevalente carattere di beneficenza o per lo meno a quelle di carattere misto, escludendone le Confraternite di puro culto.

Se non che anche qui, più che alle parole, bisogna guardare alla *mens legis*, rivelata dalle discussioni parlamentari. Certo si è che nei due rami

del Parlamento prevalse sul punto in quistione il modo di vedere del relatore on. Luchini, il quale disse chiaro non sembrargli dubbio che si potesse e si dovesse mutare il fine di istituzioni *che dovrebbero essere di beneficenza e non provvedano più alla pubblica beneficenza,* parole che rivelano come nel concetto del Luchini tutte le Confraternite, anche le pure di culto, sono opere pie o sarebbero state tali in origine. L'opinione può sembrare eccessiva, specie quando si tenga conto non soltanto delle lontane origini, ma anche del successivo svolgimento storico e delle leggi che separarono la beneficenza dal culto, e dell'implicito riconoscimento delle pure Confraternite di culto da parte dell'autorità civile; ma, checchè ne sia di ciò, resta sempre che l'intenzione dei poteri legislativi non fu affatto di sottrarre le Confraternite di culto alla trasformazione. Anzi, dal penultimo capoverso dell'art. 91, risulta manifesta l'intenzione contraria. Ivi infatti si stabilisce più specificamente il criterio che deve regolare la trasformazione in ordine alle Confraternite di culto, cioè il criterio della *necessità* delle spese di culto. I fini di culto saranno mantenuti, dice sostanzialmente il capoverso in parola, in quanto le Confraternite provvedano al culto necessario ad una popolazione o agli edi-

fici necessari al culto o degni di essere conservati.

Di maniera che dal complesso dei ricordati capoversi dell'art. 91 si deve concludere, secondo noi, che per le *Confraternite miste* la trasformazione deve farsi secondo i criteri dell'art. 70, mentre che invece per le *Confraternite di puro culto* non occorrono le indagini richieste dall'art. 70, essendo la trasformabilità di tali enti posta dalla legge come regola, salva soltanto la limitazione or ora ricordata.

La giurisprudenza giudiziaria è stata dapprima oscillante nella determinazione dei limiti d'applicabilità dell'art. 91 alle Confraternite.

Una sentenza della Corte d'Appello di Genova dichiarò espressamente che la nuova legge sulle opere pie contempla solo le istituzioni aventi per iscopo la pubblica beneficenza, e non si riferisce punto alle istituzioni aventi solo per oggetto il culto (1). Invece più recentemente la Corte d'Appello e la Corte di Cassazione di Roma accolsero l'opinione contraria. Anzi la Corte d'Appello con una notevole sentenza sostenne perfino la tesi che

(1) App. Genova 7 maggio 1892, Bellagamba e Bertolotto c. Brigiero, *Riv. di d. eccl.*, 1892-93, pag. 172.

le Confraternite disciplinate dagli articoli 91 e 70 *non possono essere che le Confraternite che hanno per fine principale o prevalente il culto,* non potendovisi ritenere comprese le Confraternite che vivono soltanto per la beneficenza, alle quali provvede l'intero contesto della legge 17 luglio 1890, e per le quali quindi non vi sarebbe stato bisogno, secondo la sentenza in parola, di una speciale menzione (1).

Come vedremo più innanzi, questo modo di vedere fu determinato essenzialmente dalla preoccupazione delle Corti Romane di dare, coll'interpretazione della legge generale, un più solido fondamento alle massime che ebbero a stabilire nell'interpretazione della legge speciale d'indemaniamento delle Confraternite della Capitale.

Ma, senza per ora entrare a discutere quest'ultima interpretazione, ci sia lecito manifestare il nostro dissenso circa il significato che la ricordata giurisprudenza vorrebbe attribuire all'art. 91 della

---

(1) App. di Roma, 27 marzo 1897, Finanze c. Arciconfraternita della Dottrina Cristiana, *Riv. di d. eccl.*, 1897, pag. 684. Nello stesso senso App. di Roma, 26 ottobre 1896, Compagnia di S. Michele Arcangelo c. Finanze, *Riv. cit.*, 1897, p. 40 e Cassaz. di Roma, 13 febbraio 1898, Arciconfraternita della Dottrina Cristiana c. Finanze, *Riv. cit.*, 1898, p. 239.

legge generale. Non possiamo concedere che questo articolo prenda di mira soltanto le Confraternite di culto. Se ciò fosse vero, non si riuscirebbe a spiegare razionalmente il richiamo dell'articolo stesso al precedente art. 70, mentre d'altra parte non ci sembra esatto che le Confraternite miste sarebbero cadute sotto il disposto dell'art. 70 anche senza bisogno di speciale menzione.

E' vero che l'on. Luchini espresse un'opinione simile quando nella sua relazione osservò che, in quanto le Confraternite avessero scopo di beneficenza, le disposizioni normali della legge sarebbero applicabili e non ci sarebbe bisogno dell'equiparazione dell'art. 91, aggiungendo che equiparazione ha senso soltanto dove si tratti di cose differenti e riesce inutile per le cose identiche.

Ma noi vorremmo obbiettare che nel rapporto delle Confraternite miste alle opere pie in generale non si tratta d'identità, ma soltanto di analogia.

Che le Confraternite miste — e si noti solo quelle delle provincie meridionali e della Toscana -- fossero già prima del 1890 considerate e classificate come opere pie agli effetti della vigilanza e tutela governativa, non importava ancora di conseguenza che ai beni di quelle Confraternite si potessero senz'altro applicare le discipline della trasformazione. Nes-

suna legge aveva tolto alle Confraternite, rispettate nella loro autonomia di corporazioni, la proprietà e l'amministrazione di quei beni, laonde era pur necessaria una speciale dichiarazione legislativa per rendere possibile il distacco dei beni stessi dalle Confraternite. Non possiamo quindi che insistere nel ritenere che l'art. 91 si riferisca tanto alle Confraternite miste quanto a quelle di puro culto.

Questa idea ha prevalso anche nella giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato (1).

Più volte, ma specialmente nel caso delle Confraternite del SS. Sacramento e del Rosario in Cupramarittima, fu formalmente sollevata la quistione, se le Confraternite aventi per unico scopo la estrinsecazione del culto nelle diverse opere spirituali potessero andar soggette a trasformazione. E la IV Sezione ritenne legittima in tale ipotesi la trasformazione, quando il fine di culto fosse ve-

(1) Vedi specialmente decis. 14 maggio 1897, Confraternita del SS. Sacramento e del Rosario in Cupramarittima c. Ministero dell'Interno, *Riv. di d. eccl.*, 1897, p. 372, decis. 30 gennaio 1897, Confrat. del SS. Sacramento in Russi c. Min. dell'Interno, *Riv. cit.*, 1897, pagina 502, decis. 29 dic. 1897, Confr. dei SS. Filippo e Giacomo in Montecassiano c. Min. dell'Interno, *Riv. cit.* 1898, p. 284.

nuto a mancare, o ad esso si fosse in altro modo stabilmente provveduto.

Non meno delicata è la quistione circa l'applicabilità dell'art. 91 alle Confraternite di carattere privato ed a quelle in cui prevalgano i fini di mutuo soccorso.

Il Luchini nel suo commento alla legge sulle opere pie, ragionando intorno a quest'argomento, in sostanza viene a porre un dilemma: o si tratta di enti istituiti a favore di famiglie determinate, e allora sono senz'altro sottratti alla trasformazione per effetto dell'art. 2, lettera *b*) della legge, che appunto esclude dall'impero della legge medesima le fondazioni private a pro di una o più famiglie; o non vi è la determinazione delle famiglie, potendo entrare nella Confraternita tutti coloro che soddisfano a certe condizioni, e in tal caso l'ente è di ragion pubblica e va soggetto all'equiparazione decretata dall'art. 91.

Se non che, a guardar bene, il dilemma forse non è esauriente di fronte alla grande varietà delle forme che la personalità giuridica ha potuto storicamente assumere nel corso dei secoli. Vi sono enti i quali, pur non potendosi definire fondazioni di famiglia, presentano tuttavia nelle loro origini,

talvolta contrattuali, una limitazione che li pone fuori della cerchia dei corpi morali di ragion pubblica.

Ed a conforto di quest'affermazione possiamo citare una dotta sentenza della Cassazione di Roma a Sezioni Unite sul ricorso del Consorzio dei vivi e dei morti in Parma (1), sentenza la cui motivazione è tutta fondata sul presupposto che, all'infuori delle fondazioni di famiglia, vi possano essere ancora altri enti di natura privata che siano sottratti alle discipline della legge del 1890.

E' dunque un'indagine da farsi caso per caso dall'autorità competente, quella di vedere, se una Confraternita, Congregazione od altra consimile istituzione sia o meno nell'intrinseca sua natura una persona giuridica privata, garentita nella sua esistenza dal codice civile, e quindi non compresa nell'equiparazione predetta.

Del resto, non abbiamo difficoltà di ammettere che in realtà il caso di una Confraternita d'indole veramente privata non può costituire se non una singolare eccezione, tutte quasi le Confraternite

---

(1) Sentenza 16 marzo 1896, *Giustizia Amministrativa*, giugno 1896, p. 53.

essendo sorte ed avendo vissuto attraverso i tempi come istituti pubblici (1).

In quanto alle associazioni di mutuo soccorso fu espressamente dichiarato, nella seconda relazione alla Camera dei Deputati, che codeste istituzioni non sono contemplate dall'art. 91, poichè hanno un *gius* speciale raccolto nella legge del 15 aprile 1886; come non sono neppure comprese nel detto articolo le associazioni di mutuo soccorso e di assi-

(1) Il Prof. L. MORTARA, in un suo recente studio (*Legge*, 1898, vol. II, n. 15, pag. 537) ammette la trasformabilità anche d'istituti d'indole privata. Secondo l'egregio scrittore « l'art. 91 non restringe le sue discipline alle *istituzioni pubbliche* di cui è menzione nell'art. 1 della legge. Ma bensì, prescindendo dalla classificazione dei due primi articoli, vuole la trasformazione anche di enti *equiparati* alle istituzioni pubbliche di beneficenza. Ora, quando la legge parla di istituzioni pubbliche *equiparate*, per un effetto determinato, esclude con ciò che esse siano *per loro natura* istituzioni pubbliche.

« L'apprezzamento sulla equiparabilità degli enti designati per la trasformazione costituisce un giudizio complesso, a formare il quale concorrono elementi di opportunità e di utilità più che di stretto diritto. »

Noi non possiamo consentire in quest'opinione del chiaro scrittore. Per noi l'equiparazione non è d'*istituti pubblici a istituti privati*, ma bensì d'*istituti di beneficenza* a *enti che non sono solamente tali per loro natura*. E con ciò cade, ci sembra, l'argomento del Prof. MORTARA per estendere l'art. 91 anche ad istituti privati.

stenza che ottennero la personalità giuridica per decreto reale prima del 1886.

Più controversa è la quistione riguardante le corporazioni di arti e mestieri a tipo medievale, aventi per iscopo la beneficenza, il mutuo soccorso e il culto, le quali provvedono all'assistenza fra i soci in caso di malattia, alle sepolture, alle esequie e via dicendo; e vi provvedono per lo più non coi soli contributi degli associati, ma anche con le rendite dei loro patrimoni.

La seconda relazione Luchini sostiene risolutamente la trasformabilità di codesti enti, considerando che l'assistenza cui si provvede non con i tributi dei soci, ma con le rendite di una fondazione è beneficenza, non mutuo soccorso, perchè manca il carattere della correspettività: è beneficenza che può essere ristretta a individui di certe classi determinate in certe determinate eventualità e condizioni, ma ciò è proprio di tutte le istituzioni di beneficenza.

Questi argomenti sono certamente ottimi, ma noi esitiamo ad ammettere, in massima, la trasformabilità di tutte le associazioni in parola. E' vero che le maestranze e le università d'arti e mestieri, sorte nelle città d'Italia nei secoli di mezzo e sopravvissute in molti luoghi fino ai tempi nostri,

ebbero generalmente, oltre all'essenziale scopo di mutua assistenza, quell'impronta religiosa che era propria di quasi tutti i sodalizi medievali. Vero è anche che le dette università ebbero per lo più un oratorio in cui si raccoglievano i soci per le pratiche di culto, e che talora parteciparono alle funzioni ed alle feste del culto pubblico. Tuttavia non si può in un ente confondere ciò che è essenziale e ne forma lo scopo precipuo, con ciò che è semplicemente accessorio e accidentale. Una corporazione d'arti e mestieri non si può dire una Confraternita sol perchè possiede un oratorio o una chiesa. Ora, la quistione della trasformabilità nasce appunto di fronte alla precisa disposizione di legge che parla di *Confraternite*, congreghe ecc. Se nella corporazione o università manca il carattere giuridico di vera Confraternita, non dovrà farsi luogo, secondo noi, all'applicazione dell'articolo 91, perocchè quelle associazioni, sebbene antiquate, non sono ancora tutte inutili e decrepite e, ad ogni modo, vivono sotto la garanzia di un diritto storico, di fronte al quale una norma legislativa come quella scritta nell' art. 91 non può applicarsi estensivamente.

E' da avvertire per altro che la quistione è forse più accademica che praticamente importante,

perchè, quand'anche le dette associazioni possano sfuggire alla definizione di Confraternite, non possono forse ugualmente evitare quella di opere pie, che basta a renderle trasformabili in virtù della disposizione generale dell'art. 70. Una certa importanza pratica tuttavia non si può negare alla quistione nel caso speciale delle Università d'arti e mestieri di Roma, ad alcuna delle quali il Demanio credette poter applicare l'art. 11 della legge 20 luglio 1890. Fu allora sostenuto con ampiezza di argomentazioni storiche e giuridiche, che è impossibile di comprendere le Università d'arti e mestieri della città di Roma sotto la denominazione di Confraternite. Le Confraternite, si osservò, fondate unicamente sul sentimento religioso, non si proponevano altro scopo che l'adorazione di Dio e dei santi, e il conseguimento dell'eterna beatitudine mediante opere di carità e di culto. Le corporazioni d'arti e mestieri invece, eco vera e profonda dei tempi, prodotto immediato della coscienza popolare offesa e dei bisogni economici della massima parte del popolo, non miravano al cielo, ma unicamente alla terra, nacquero, vissero e combatterono per rintuzzare l'arroganza d'una casta prepotente, per rivendicare al cittadino i suoi diritti

politici, e per tutelare la prosperità economica degli artigiani e l'incremento dell'arte (1).

Del resto la quistione intorno alla trasformabilità dei sodalizi medievali di assistenza è ben diversa dalla quistione circa gli eventuali diritti quesiti degli associati. Di quest'ultima quistione faremo cenno più innanzi. Si può ammettere la trasformazione di codesti enti senza perciò disconoscere i diritti degli associati.

Circa i criteri seguiti dalla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'applicazione dell'art. 91 alle Confraternite, è da osservare che in generale, anche trattandosi di Confraternite di puro culto, la IV Sezione subordinò il suo giudizio circa la trasformabilità di tali enti, al concorso o meno delle condizioni poste dall'art. 70 (2). Ora, pur rispettando, come sempre, i responsi del supremo collegio

---

(1) G. Bosco. *L'art. 11 della legge 20 luglio 1890 numero 6980. A quali enti possa applicarsi e se colpisca le Università di arti e mestieri*, in *Riv. di d. eccl.*, 1894, pagina 139.

(2) Confr. p. e. decis. 14 maggio 1897, Confr. del Santissimo Sacramento in Cupramarittima c. Min. Interno, *Riv. di d. eccl.*, 1397, p. 322, e decis. 30 gennaio 1897, Confraternita del SS. Sacramento in Russi c. Min. Interno, ibid. p. 502.

amministrativo, a noi pare che, non potendo il richiamo dell' art. 91 al 70 aver valore se non per le Confraternite di beneficenza, poichè per le altre non si può far quistione di attualità o meno di scopi di beneficenza che esse non hanno, ne consegua doversi per la trasformazione delle Confraternite di culto applicare unicamente il criterio dettato dal penultimo capoverso dello stesso art. 91, cioè il criterio della necessità o superfluità delle spese di culto che le Confraternite sostengono, ciò che del resto vediamo essere stato fatto in qualche decisione delle più recenti. (1).

La legge non determinò con alcuna norma ciò che sia il culto necessario ad una popolazione, abbandonando questa determinazione al prudente arbitrio del magistrato.

Non vi sono quindi a questo riguardo massime assolute, potendosi solo dal complesso della giurisprudenza del Consiglio di Stato rilevare il concetto che il culto cattolico non può ridursi alla semplice amministrazione de' Sacramenti, ma ha bisogno anche di estrinsecarsi, sia pure in limitata

(1) Decis. 29 dic. 1897, Confr. dei SS. Filippo e Giacomo in Montecassiano c. Min. Interno, *di d. Riv. eccl.*, 1898, p. 284.

misura, nelle cerimonie e funzioni pubbliche; e che per conseguenza meritano di essere sottratte alla trasformazione specialmente quelle Confraternite le quali completano il culto parrocchiale, quando la parrocchia non abbia mezzi sufficienti (1).

Rispetto alle Confraternite aventi fini di mutuo soccorso, la IV Sezione mostrò di voler procedere con molta cautela nell'approvarne la trasformazione. Così nel caso della Congregazione degli artisti in Amandola, la quale, oltre a scopi di culto, aveva quello di sussidiare e soccorrere gli associati in caso di malattia, la IV Sezione ritenne che la trasformazione non rispondesse ad una urgente necessità della pubblica beneficenza, nè a quei criteri d'opportunità amministrativa che debbono sempre informare simili provvedimenti (2).

Diremo poi in generale che fino ad ora l'applicazione dell'art. 91 alle Confraternite ha dato scarsi risultati, ed è stata condotta con poca energia, specialmente in confronto di quella spiegata invece nelle procedure di concentramento. Ciò dipende probabilmente da cause complesse, precipua

---

(1) Decis. 12 febbr. 1897, Parroco di Godo c. Congregazione di Carità, *Manuale Astengo*, 1897, pag. 402.

(2) Decis. 6 nov. 1896, *Riv. di d. eccl.*, 1897, p. 402.

delle quali è sempre la resistenza delle stesse Co fraternite che, raccogliendo intorno a sè nei pi coli centri molteplici interessi, riescono facilmen a paralizzare l'azione così dei Prefetti come del rappresentanze locali, chiamate a dar parere i torno alla convenienza delle trasformazioni.

L'attuale Ministro dell'Interno, Generale Pellou tuttavia sembra deciso ad assicurare con effica provvedimenti l'esecuzione della legge rispetto all Confraternite. Infatti, alla Circolare 17 luglio 189 già più sopra citata, con cui determinavasi condizione giuridica delle Confraternite in ordin al potere di vigilanza dello Stato, il Ministro Pelloux ne ha fatto seguire un'altra in data 24 agosto 1898 diretta ai Prefetti, perchè con sollecita cura provvedano alla compilazione dell'elenco delle Confraternite esistenti in ciascuna provincia, indicando il patrimonio mobiliare e immobiliare di ciascun ente, le rendite derivanti da tale patrimonio e quelle fornite da contributo dei confratelli, la destinazione attuale delle rendite stesse secondo i due scopi di beneficenza e di culto, le spese di amministrazione e le passività di carattere perpetuo. Dopo l'accertamento del numero delle Confraternite, i Prefetti le inviteranno a presentare nel termine stabilito i bilanci dell'esercizio 1899 ed i conti dell'esercizio

orrente per l'approvazione dell'autorità tutoria. Avuti questi elementi, i Prefetti dovranno promuovere le proposte di trasformazione (1).

---

(1) Su questo argomento la Circolare dice:

« Dallo studio che sarà fatto sui bilanci, sugli inventari e sui conti, e che non si dubita sarà compiuto con speciale cura dai Prefetti e dalle Giunte provinciali amministrative, apparirà anche quali siano le rendite che possono trasformarsi a scopo di beneficenza.

« I Prefetti sono pregati di trasmettere al più presto una copia dell'elenco delle Confraternite indicando altresì per ciascuna, ed in quale misura, vi siano rendite da trasformarsi a scopo di beneficenza. »

VIII.

Disposizioni legislative speciali sulle Confraternite Romane. — L'art. 11 della legge 20 luglio 1890 n. 6980 di provvedimenti per la città di Roma. — Rapporti di diritto creati da quest'articolo di legge. — Differenze essenziali dalla legge generale del 17 luglio 1890. — Interpretazione data all'articolo 11 della legge del 20 luglio 1890 dai tribunali. — Progetto Nicotera del 1892. — Legge 30 luglio 1896 n. 343 sulla beneficenza pubblica nella città di Roma.

La legislazione del Regno d'Italia considerò con riteri speciali gli enti di culto e l'esercizio del ulto nella città di Roma, capitale del cattolicesimo. Così, a prescindere dalla legge delle guaentigie che lasciò libera in Roma e nelle sedi suurbicarie la collazione dei benefizi maggiori e ninori, subordinata nelle altre parti del Regno al-

l'*exequatur* e *placet* regio, anche la legge del 1 giugno 1873, estendendo a Roma la soppressione e conversione dei beni ecclesiastici, distinse ques beni dal patrimonio proveniente dalle altre sop pressioni e conversioni, destinandoli a particola scopi di beneficenza e d'istruzione nel Comune d Roma e ad incremento delle dotazioni delle pa rocchie romane e costituendo un fondo special per usi di beneficenza e di religione nella città d Roma, fino a quando non fosse interamente rio dinata la proprietà ecclesiastica, secondo l'imp gno preso con l'art. 18 della legge delle guaren tigie.

Se non che le specialissime condizioni della pub blica beneficenza in Roma Capitale indussero il le gislatore a scostarsi con la legge 20 luglio 189 n. 6980 dai criteri precedentemente osservati. I bilancio comunale di Roma era eccezionalment gravato di spese di beneficenza, non essendov quasi forma di umana miseria alla quale gli am ministratori del Comune non avessero creduto di dover apporre rimedio. Così nei preventivi del 1889 e 1890 il Comune aveva inscritto per tale titolo una somma di oltre L. 1,600,000.

D'altra parte i molti pesi addossati al Comune

al rinnovamento edilizio della sede del Governo entrale, ne avevano ridotto il bilancio in assai itiche condizioni, reclamando provvedimenti che lleggerissero il bilancio stesso delle spese che non li fossero equamente addossate. Fra queste spese arve al Ministero, presieduto dall'on. Crispi, doersi annoverare quelle per la pubblica beneficenza, pecialmente ospitaliera, la quale in una città come loma evidentemente risponde a un interesse che rascende la sfera dei compiti del Comune. Proose perciò il Governo che a tali spese si provedesse coi beni delle Confraternite, Congreghe e Congregazioni romane o residenti in Roma, e coi asciti, legati e opere pie di culto che più non rispondessero ai bisogni della popolazione (1).

Il concetto del Governo incontrò non lievi obiezioni ed opposizioni nella Camera elettiva la ui Commissione, cedendo alle insistenze di molti leputati, modificò lo schema governativo sotto un loppio aspetto, e cioè limitando il provvedimento

(1) Relazione ministeriale 21 giugno 1890, Camera dei Deputati, Legisl. XVI, 4ª Sess. 1889-90. Doc. n. 173.

ai beni delle Confraternite *romane* propriamente dette, senza estenderlo alle così dette Confraternite *nazionali* aventi sede in Roma, ma rappresentanti interessi di altre provincie o regioni, e sottraendo del tutto al provvedimento stesso i lasciti, i legati e le opere pie di culto.

Il relatore on. Martini osservò in proposito che la proposta di chiamare a contributo anche le Confraternite *nazionali* aveva le sue parti eque e buone, poichè il Comune mantiene asili, sussidia dormitori pubblici, aiuta la costruzione di case operaie e via dicendo, laonde sarebbe giusto che, poichè oggimai Piceni e Bergamaschi e Fiorentini e Lucchesi dimoranti in Roma di tutti questi istituti fruiscono e si giovano, anche concorressero a sovvenirli. Ma per amore di concordia la Commissione se ne rimase dal portare innanzi alla Camera quella proposta, come cancellò dallo schema ministeriale quanto si riferiva ai lasciti e alle opere di culto, adducendo per motivo che non conveniva risollevare quistioni a mala pena sopite, e pregiudicare di straforo quistioni da risolversi con leggi particolari.

L'on. Cambray-Digny alla Camera oppugnò

strenuamente le proposte del Governo e della Commissione. Egli fece notare che molte delle Confraternite romane erogano parte delle loro rendite a scopo di beneficenza e che per le disposizioni della nuova legge generale sulle opere pie, votata allora allora, tali enti si potevano trasformare e riformare, provvedendo perchè la beneficenza che esercitano sia meglio regolata e più proficua, ma non si potevano abolire, nè sopprimere beneficenze di cui non era venuto a mancare il fine.

E l'on. Bonghi domandò al Presidente del Consiglio, se egli intendeva introdurre, rispetto ai beni delle Confraternite in Roma, un diritto eccezionale oppur no; l'on. Chimirri chiamò odioso e ingiustificabile il trattamento che volevasi fare alle Confraternite romane; l'on. Bonasi propose addirittura la soppressione dell'articolo, concordato fra Governo e Commissione.

Ma il Ministro Crispi, rispondendo all'on. Bonghi, disse espressamente: « E' un *jus singulare* che noi proponiamo per Roma e questo *jus singulare* non ha nulla che fare con le prescrizioni dell'art. 91 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. Noi passiamo sopra a tutto questo e diciamo nettamente che i beni delle Confraternite, delle Congregazioni, Congreghe, ecc., saranno in-

demaniati perchè lo Stato li destini ad uso di b-
neficenza nella Capitale (1) ».

Fu quindi approvata la proposta concordata c
passò nel testo dell'art. 11 della legge anzidet
del 20 luglio 1890 (2).

I rapporti di diritto creati, a nostro avviso,
questo articolo di legge, erano i seguenti: la pr
prietà dei beni delle Confraternite romane, esclu
le nazionali, passava al demanio dello Stato.
demanio assegnava alla Congregazione di cari
di Roma tanta parte delle rendite dei beni ind
maniati quanta occorreva a far fronte alle spese
beneficenza già sostenute dal Comune di Rom
L'eventuale sopravanzo delle rendite sarebbe an

(1) Disc. della Cam. dei Dep. - Legis. XVI, 4. Sess
Tornata del 10 luglio 1890.

(2) Art. 11 - « I beni delle Confraternite, Confraterie
« Congreghe, Congregazioni romane saranno indemaniat
« e le loro rendite destinate ad istituti di beneficenz
« della Capitale. Dalle dette rendite la Congregazione di
« carità erogherà quanta parte possa occorrere per spes
« di beneficenza oggi sostenute dal Comune di Roma
« dal cui bilancio, cominciando dall'esercizio finanziario
« 1891, saranno tolte tutte le somme inscrittevi per co
« desto titolo.

« Le somme necessarie a questo servizio, fino alla li-
quidazione definitiva, saranno anticipate dal Tesoro in
conto corrente ».

lato a profitto dello Stato il quale però, nel periodo delle prese di possesso, doveva anticipare le somme necessarie fino alla concorrenza di quelle già inscritte nel bilancio di Roma.

Di guisa che, ponendola a raffronto con la legge generale, due erano le caratteristiche essenziali della legge speciale del 1890 per Roma. In primo luogo essa faceva succedere nei beni delle Confraternite lo Stato: indemaniamento, non trasformazione; in secondo luogo essa prescindeva da ogni indagine particolare, caso per caso, intorno alla permanenza o cessazione dei fini, sostituendo al procedimento della legge generale per la dichiarazione di trasformabilità, un precetto imperativo nel quale la dichiarazione di trasformabilità è insita per tutti gli enti dalla legge stessa contemplati.

Tuttavia questi concetti apparentemente semplici e confortati, a nostro parere, dalle discussioni parlamentari, non furono precisamente quelli che prevalsero nella giurisprudenza giudiziaria, la quale in certo modo intraprese un lavoro di limitazione degli effetti e, quasi diremmo, di demolizione della legge in parola.

Mentre da una parte i magistrati diedero all'espressione *Confraternite* un significato così am-

pio da comprendervi anche le Confraternite israelitiche (1) (in conformità del resto con i precedenti parlamentari, avendo la Commissione della Camera elettiva fatta espressa menzione delle Confraternite israelitiche fra quelle che dalla legge dovevano essere colpite), dall'altra invece, come già avemmo occasione di notare, esclusero l'indemaniamento per le Confraternite romane nelle quali prevale lo scopo di culto (2). E per arrivare a siffatta conclusione i magistrati dovettero, risalendo alla legge generale del 17 luglio 1890, interpretarne l'articolo 91 nel senso restrittivo che esso fosse applicabile soltanto alle Confraternite di culto, e dovettero, d'altro canto, non attribuire importanza alcuna alle dichiarazioni che si erano fatte in Parlamento circa l'intenzione di creare per Roma una

---

(1) Cass. Roma, 29 gennaio 1895, Demanio c. Compagnia israelitica Arzot Abdim, *Riv. di dir. eccl.*, vol. V. pagina 43; App. Roma, 29 aprile 1895, ibid., vol. VI, pagina 177.

(2) App. Roma, 28 Dicembre 1895, Demanio c. Congr. della Divina Pietà, *Riv. di d. eccl.*, vol. VI, p. 357; App. Roma, 26 ottobre 1896, Comp. di S. Michele Arcangelo c. Demanio, *Riv. cit.*, vol. VII, p. 40; Cass. Roma, Demanio c. Congr. della Pietà, 7 gennaio 1897, ibid., pagina 346 e Cass. Roma, 5 nov. 1897, Demanio c. Comp di S. Michele Arcangelo, ibid., vol. VIII, p. 253.

condizione giuridica eccezionale, un vero e proprio *jus singulare*. Noi abbiamo già detto più sopra quali ragioni si possono opporre, secondo noi, all'accennata interpretazione restrittiva dell'art. 91, la quale sottrarrebbe all'impero di esso articolo tutte le Confraternite che non sieno di puro culto. Qui aggiungeremo solo che tanto meno una simile interpretazione poteva sembrare convincente nel suo riferimento alla legge speciale del 20 luglio 1890, che colpiva le Confraternite come tali, senza fare distinzioni nè porre condizioni di sorta.

Certo si è che questa interpretazione fu una delle cause precipue che fecero fallire la detta legge al suo scopo.

Le previsioni fatte dal Ministero Crispi non si avverarono e la presa di possesso dei beni indemaniati preparò una grande delusione. Mentre si era inteso far fronte ad una spesa annua di beneficenza di L. 1,600,000, il capitale netto rappresentato dai beni indemaniati non potè calcolarsi nel 1892 che a L. 13,000,000 circa, con una rendita netta di appena L. 430,000. Difatti, in virtù delle massime stabilite dai tribunali, molte Confraternite sfuggirono alla presa di possesso o per l'esito stesso dei giudizi o per considerazioni e dif-

ficoltà d'ordine giuridico, sollevate dai consulenti legali del Governo. Cosicchè fin dal 1892 il Ministro Nicotera credette necessario presentare alla Camera il progetto di una legge interpretativa dell'art. 11 di quella del 1890, progetto che, per le vicende parlamentari, non ottenne l'approvazione delle Camere.

Invece un'altra legge recente tagliò corto ai dubbi ed alle incertezze sollevate dal famoso articolo 11, sottraendo, con provvedimento in verità alquanto draconiano, tutta la materia alla giurisdizione ordinaria e a quella della IV Sezione del Consiglio di Stato. Fu dichiarato infatti dalla legge 30 luglio 1896 n. 343 sulla benefieenza pubblica nella città di Roma, che le Confraternite dei cui beni il demanio avesse preso possesso od alle quali avesse notificata la presa di possesso, in esecuzione dell'art. 11 della legge del 1890, ancorchè la presa di possesso fosse stata sospesa o il possesso dismesso, e per le quali alla data del 18 giugno 1896 non fosse stato pendente giudizio di merito innanzi ai tribunali ordinari o alla IV Sezione del Consiglio di Stato (1), quando credessero

---

(1) L'on. Bonacci ed altri deputati combatterono fieramente alla Camera questa disposizione la quale divide

di aver diritto di contrastare la presa di possesso od opporsi, per qualsiasi ragione, all'applicazione dell'art. 11 della legge 1890, potessero farlo esclusivamente in via amministrativa, chiedendo al Governo del Re di conservare in tutto od in parte i loro beni. La procedura stabilita da questa legge è quindi assai semplice. Le domande al Governo del Re dovevano presentarsi entro un mese dalla pubblicazione della legge stessa. Il Governo provvede in sede amministrativa e contro il suo provvedimento è ammesso ricorso straordinario al Re, udito il Consiglio di Stato, ai termini dell'art. 12 n. 4 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato. Contro tale decisione non è ammesso alcun reclamo, neppure davanti l'autorità giudiziaria.

Quanto alle Confraternite già dichiarate esenti dall' indemaniamento sia dall'autorità giudiziaria che dal Governo del Re in via amministrativa, fu stabilito che potranno essere trasformate, udito il Consiglio di Stato, secondo i principî stabiliti dagli articoli 70, 90 e 91 della legge 17 luglio 1890.

---

in due schiere gl' interessati e, mentre rispetta i diritti di quelli che hanno proposto l'azione giudiziale, sopprime i diritti di quelli che l'azione giudiziale non hanno ancora spiegata.

Ed altre quistioni importanti ancora furono risolute dalla legge del 1896. Molto si era discusso sul valore della parola *indemaniare.* Sostenevano taluni che, in forza di essa, lo Stato, rappresentato dal Demanio, non avesse altro ufficio che quello di prendere possesso dei beni e passarli alla Congregazione di carità perchè li amministrasse e ne erogasse le rendite. Credevano altri che il demanio, divenuto proprietario, dovesse amministrare, liquidare, vendere ai termini del diritto comune amministrativo e passare le rendite alla Congregazione di carità per l'erogazione. E alcuni atti del potere esecutivo ebbero corso nel primo di questi ordini d'idee, giacchè il patrimonio mobiliare appreso venne passato alla Congregazione di carità. Però, essendosi questa rifiutata di ricevere la consegna degli immobili, fu udito il Consiglio di Stato, che una prima volta ritenne legale l'operato del Governo, ma in adunanza generale accolse l'opinione opposta (1). Ora, la nuova legge, saviamente risolvendo la quistione ed esonerando lo Stato da un compito estraneo alla sua funzione, ha dichiarato che i beni delle Confraternite s'intendono

(1) Vedi *Relazione* NICOTERA, Cam. dei Dep., Legislatura XVII, 1ª Sess. 1890-92 n.° 297.

trasferiti direttamente in proprietà della Congregazione di carità. Tuttavia passano alla Congregazione di carità i pesi inerenti ai beni e le passività patrimoniali legalmente contratte, alla data dell'attuazione della legge 20 luglio 1890, dalle precedenti amministrazioni con atto pubblico o con scrittura privata, avente i requisiti di cui all'art. 1327 del codice civile; le pensioni legalmente concesse e giuridicamente dovute dagli enti suddetti alla data dell'attuazione della legge del 20 luglio 1890, e le doti dagli enti medesimi legalmente concesse e non ancora pagate.

Finalmente fu risoluta anche la quistione delle chiese appartenenti alle Confraternite romane, stabilendosi che sono esclusi dall' assegnazione alla Congregazione di carità gli edifici attualmente destinati al servizio del culto e finchè venga loro conservata questa destinazione. Venendo a cessare tale destinazione anche detti edifizi s' intendono devoluti alla Congregazione di Carità. Intanto l' ente al quale gli edifizi sono lasciati per il servizio del culto, è tenuto a soddisfare le tasse ed i pesi che vi sono inerenti, e qualora non vi provveda e sia promosso giudizio d' espropriazione, si fa luogo senz'altro alla devoluzione in favore della Congregazione di carità.

Perdura tuttavia la condizione privilegiata delle così dette Confraternite *nazionali* le quali da sole hanno una rendita annua di circa lire 450,000. A questo proposito bene osservava la relazione dell'ufficio centrale senatorio sul disegno di legge del 1896 (1) che non si giustifica l'essersi esentate da ogni contribuzione le congregazioni nazionali, mentre quelle romane erano state così irremissibilmente distrutte. E però l'ufficio centrale eccitava il Governo a studiare, se non si potesse alle Congregazioni nazionali chiedere per lo meno un contributo alla beneficenza di Roma in ragione del numero dei loro rispettivi cittadini che ricevono soccorsi in questa città. Ma questa raccomandazione finora non ha trovato ascolto presso il Governo, sebbene essa abbia fondamento in considerazioni non solo di opportunità, ma anche di manifesta giustizia. E' noto che negli ospedali romani otto decimi dei ricoverati almeno non sono romani nel senso proprio della parola, ma cittadini che hanno origine da altre provincie italiane, il che dimostra quanto sia infondata l'opinione di coloro che vor-

---

(1) Atti del Senato, Legisl. XIX, 1ª Sess. 1895-96, Doc. n. 220-A.

rebbero troncare ogni rapporto fra queste associazioni e la città nella quale si svolgono. Perciò il progetto Nicotera proponeva di chieder loro un concorso, perchè quella beneficenza stessa di cui profittano i loro associati possa adempiere l' ufficio suo.

E questo concorso, secondo il menzionato progetto, si sarebbe avuto devolvendo al fondo speciale di beneficenza per Roma quella parte del patrimonio delle Confraternite nazionali che, secondo le risultanze di una media triennale, esse debbano, a norma del loro istituto, erogare in una beneficenza qualsiasi che non sia quella che forma lo scopo attuale e principale della rispettiva istituzione.

Non è detto che un giorno o l'altro non si torni sulla quistione delle Confraternite nazionali, che allora dovranno forse scontare duramente l'essersi salvate nel 1896. I loro difensori le vollero intangibili, ma avrebbero forse fatto meglio accettando provvedimenti parziali e temperati che avessero potuto rendere meno stridente la differenza di trattamento fra le Confraternite nazionali e le romane.

IX.

Effetti della trasformazione: a) rispetto alle Confraternite. — Se le Confraternite colpite di trasformazione conservino la personalità giuridica e la capacità patrimoniale. — Ipotesi della trasformazione parziale e della trasformazione totale. — Se la facoltà di trasformazione abbia tratto continuativo anche sui beni che una Confraternita acquisti dopo la trasformazione. — Se si possano fondare nuove Confraternite. — Associazioni di fedeli non aventi il carattere di Confraternite — Se le Confraternite trasformate siano soggette alla quota di concorso;

b) *rispetto ai diritti dei confratelli. — Diritti a sussidi, soccorsi, sepoltura, esequie e simili — I diritti dei confratelli e i poteri dei regi commissarii, nell'amministrazione e nella riforma degli statuti.*

c) *rispetto ai beni trasformati. — La legge ha voluto non solo il passaggio delle rendite, ma anche il trapasso dei beni trasformati agli enti a favore dei quali la trasformazione si compie. — Pratica amministrativa al riguardo. — Tra-*

passo totale o parziale. — Destinazione dei beni trasformati. — Varie forme di costituzione della nuova beneficenza. — Richiamo all' art. 81 della legge di pubblica sicurezza.

Norme pel trapasso dei beni. — Beni di cui le Confraternite hanno soltanto la rappresentanza: opere pie, enti di culto e lasciti pii di culto autonomi. — Passaggio degli oneri: Oneri di beneficenza e di culto autonomi e modali. — Passaggio delle obbligazioni in genere.

a) Esponendo i precedenti della nostra legislazione in ordine alle Confraternite e commentando l'art. 91 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, abbiamo già in parte risoluta la quistione se le Confraternite assoggettate a trasformazione conservino o meno l'esistenza giuridica. Ma conviene qui aggiungere qualche altra osservazione su questo argomento di essenziale importanza.

Ricapitolando brevemente, ricorderemo che alle Confraternite non esplicitamente soppresse da leggi dei cessati governi, si ritenne applicabile la teoria, secondo la quale i corpi morali che abbiano una lunga esistenza di fatto sono tacitamente riconosciuti dal potere civile, e che la esistenza delle

Confraternite come corpi morali venne indirettamente riconosciuta anche dalla legislazione del Regno d'Italia, prima con la legge del 3 agosto 1862 sulle opere pie, e poi con quella del 15 agosto 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico. Mentre per gli enti ecclesiastici soppressi il legislatore usò sempre espressioni chiaramente ispirate al concetto di privarli della personalità giuridica, come per esempio, *cessano di esistere quali enti morali riconosciuti dalla legge ecc.* (legge 29 maggio 1855, art. 1°; decreto luogotenenziale del 17 febbraio 1861, art. 1°) ovvero: *non sono più riconosciuti come enti morali* (legge 7 luglio 1866, articolo 1, legge 15 agosto 1867, articolo 1), nulla di simile fu mai disposto in riguardo delle Confraternite, che vennero semplicemente richiamate alla sorveglianza dell'autorità civile.

D'altra parte la legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, come abbiamo cercato più sopra di porre in chiaro, non ha inteso trasformare le Confraternite come tali, ma solo il patrimonio delle Confraternite.

Se non che una ragione di dubitare della sopravvivenza giuridica delle Confraternite alle trasformazioni può nascere da un' obbiezione tratta

dalla dottrina dei corpi morali, obbiezione a cui Giorgi accenna nel suo trattato. Posto infatti c normalmente gli elementi costitutivi della perso lità giuridica sono un'associazione di individui un patrimonio mediante il quale l'associazio possa conseguire i propri fini, può domandarsi sia possibile un corpo morale senza patrimonio, se togliere ad un corpo morale il suo patrimon non equivalga a distruggerlo.

Questo dubbio si è affacciato anche alla Co missione della Camera dei deputati nella sua s conda relazione, in cui l'on. Luchini ebbe a scr vere che è inconcepibile possa continuare a vive un ente, se gli si tolgono i beni dei quali vive con i quali opera.

Tuttavia non fu dello stesso avviso l'ufficio centrale del Senato, la cui relazione s' impernia tutta nel concetto contrario, cioè che le Confraternite possano e debbano continuare ad esistere come corpi morali, malgrado la trasformazione dei loro beni. E lo stesso Giorgi, ricordando opportunamente la disposizione dell'art. 91 della legge del 17 luglio 1890, secondo la quale l'amministrazione delle rendite che si conservano al culto può essere attribuita alle stesse Confraternite

sottoposte a trasformazione, ne arguiva che esse conservassero autonomia, amministrazione e rappresentanza (1).

Ed invero, non si comprenderebbe che il legislatore avesse voluto affidare l'amministrazione di rendite da erogarsi in un pubblico servizio ad enti privi di personalità giuridica, cioè a semplici associazioni rispetto alle quali il pur necessario potere di vigilanza dell'autorità civile non avrebbe più avuto base nella legge.

Del resto bisogna distinguere fra le ipotesi di trasformazione parziale e di trasformazione totale. Nella prima è manifesto che non possa farsi quistione intorno alla conservazione della personalità giuridica nell'ente sottoposto a trasformazione, perocchè gli rimane sempre, sia pur diminuito, un patrimonio pel raggiungimento dei suoi fini. Invece la quistione veramente si pone nell' ipotesi

(1) Giorgi Op. cit., Vol. V, p. 344. Si vedano anche le decisioni della IV Sezione 16 marzo 1894 in *Giustizia Amministrativa* 1894, p. 142, e 14 maggio 1897 in *Riv. di dir. eccl.*, 1897, p. 374. — Notiamo poi che nel Vol. VI, p. 181 della stessa opera il Giorgi, riferendosi particolarmente alle Confraternite romane, ammette senz'altro che la legge 30 luglio 1896 abbia risoluto ogni dubbio circa la conservazione della loro personalità giuridica.

della trasformazione totale che priva l'ente di tutti i suoi beni.

Può sostenersi tuttavia, a nostro avviso, che la personalità giuridica di un ente continui a sussistere anche senza patrimonio attuale, purchè all'ente sia conservata la capacità patrimoniale. Un argomento indiretto, in suffragio di questa opinione, può dedursi dalle stesse nostre leggi di soppressione, le quali non si contentarono di togliere agli enti che contemplarono la proprietà dei loro beni, ma dichiararono espressamente che tali enti cessavano di esistere come corpi morali. Ciò mostra che l'incameramento o la trasformazione dei beni non equivale per sè sola a distruzione della esistenza giuridica di un ente. Questa esistenza può continuare, quando il legislatore non abbia espressamente disconosciuta la capacità dell'ente ad acquistare nuovi beni ed a ricostituirsi un patrimonio.

Ora, di un simile disconoscimento non vi è traccia nella legge 17 luglio 1890. Anzi, l'art. 91 della detta legge, come abbiamo visto, è redatto in modo da far sicuramente ritenere che siasi voluto rispettare l'autonomia delle Confraternite come corpi morali. Lo stesso deve dirsi, e a più forte

ragione, della legge speciale del 20 luglio 1890 per Roma, il cui art. 1 dichiarò indemaniati i *beni* delle Confraternite, usando una formula che indica chiaramente il limitato effetto del provvedimento legislativo.

Infatti, fin dai primi tempi dell'applicazione della legge per Roma fu sostenuto che essa non aveva tolta la personalità giuridica alle Congregazioni romane. Soltanto si volle da questa premessa dedurre una conseguenza che abbiamo creduto non poter accettare nelle nostre considerazioni sui criteri d'applicazione della legge per Roma, la conseguenza cioè che potessero indemaniarsi solo i beni delle Confraternite romane destinate alla beneficenza, non quelli destinati al culto. Si argomentò infatti che, conservata alle Confraternite romane la personalità giuridica, non si potessero loro togliere tutti i beni, dovendosi lasciare all'ente morale un patrimonio, perchè possa sussistere (1). Ma, per quel che più sopra abbiamo in proposito osservato, non crediamo che l'argomentazione abbia fondamento.

(1) L. Patrizi-Accursi. *Le chiese di titolo cardinalizio e l'art. 11 della legge 20 luglio 1890*, in *Riv. di dir. eccl.*, Vol. I, p. 769, e la Nota della Direzione ivi.

Il concetto della conservazione delle Confrate-
nite come corpi morali, confortato dalla conside-
zione che, riconosciuto dal diritto comune sull
materia l'esistenza delle Confraternite, non sareb
giusto di dare a disposizioni restrittive di leg
speciali una portata più ampia di quella che a
pare dal significato delle loro disposizioni, fu,
riguardo delle Confraternite romane, ammesso a
che dalla pubblica amministrazione. Ciò si rile
già dal disegno di legge Nicotera del 1892, c
propose di lasciare alle Confraternite romane
chiesa, coi locali indispensabili all'esercizio del cul
Ed ogni dubbio in proposito, almeno rispetto al
Confraternite romane, ci sembra definitivamen
tolto con la legge 30 luglio 1896 sulla beneficen
pubblica nella città di Roma, la quale, attuan
la proposta del 1892, escluse le chiese delle Co
fraternite romane dall'assegnazione alla Congregazione di carità. Appare evidente che quando ad un ente si conserva ciò che è essenziale al conseguimento del suo fine, si viene implicitamente a riconoscere che l'ente continua ad esistere.

Che la legge del 17 luglio 1890 non abbia fatta salva la proprietà della chiesa alle Confraternite, non ci sembra possa portare ad una diversa solu-

zione della quistione circa la personalità giuridica delle Confraternite trasformate in generale. Resta sempre decisivo, secondo noi, il considerare che le leggi anteriori riconobbero questa personalità, che la legge del 17 luglio 1890 non dichiarò di volerla sopprimere e che un ente morale può temporaneamente sussistere anche senza patrimonio, purchè conservi la capacità patrimoniale (1).

Dal fin qui detto discende per noi un'altra indeclinabile conseguenza, e cioè che, conservata la personalità giuridica delle Confraternite, queste, in progresso di tempo, possano acquistare e possedere nuovi beni, formando coi contributi dei soci *l'arca communis* che può generare un nuovo patrimonio (2).

Più disputabile è la quistione, se il patrimonio ricostituito possa essere nuovamente colpito di trasformazione, ma a tale riguardo crediamo dover distinguere fra la legge generale e quella speciale per Roma. Quest'ultima rappresenta, a nostro avviso,

(1) Del resto anche la legge generale prevede l'ipotesi che le Confraternite sieno mantenute in possesso delle loro chiese, cioè quando provvedano al culto necessario ad una popolazione.

(2) Per le Confraternite romane ciò era stato riconosciuto anche prima della legge 30 luglio 1896 dal Con-

un provvedimento affatto straordinario, determinato e giustificato soltanto da una transitoria condizione della beneficenza romana. Sicchè deve intendersi che la legge abbia esaurito il suo effetto, devolvendo alla beneficenza della Capitale i beni che al momento della sua attuazione potevano fare oggetto dell'indemaniamento. Laonde, se le Confraternite romane ricostituiranno il loro patrimonio, questo non potrà, secondo noi, essere nuovamente indemaniato in base alle disposizioni delle leggi 20 luglio 1890 e 30 luglio 1896, ma invece, se si vorrà indemaniare, saranno necessari nuovi provvedimenti legislativi. All'incontro per quel che concerne la legge generale, la trasformazione ha in essa il carattere non di una misura transitoria, ma sibbene di un istituto permanente e d'importanza organica per l'ordinamento della pubblica beneficenza. La legge

siglio di Stato in sede consultiva, così p. es. col parere 27 luglio 1894 della Sezione Interni, Arciconfr. di S. Maria dell'Orazione e Morte, ov'è detto che « l'art. 11 della legge per Roma del 20 luglio 1890 n. 6980, se ha indemaniati i beni delle Confraternite, questa disposizione si riferiva ai beni che possedevano al momento in cui entrò in vigore la legge; e, poichè non aboliva l'ente stesso, non volle impedire che questo potesse acquistare e possedere in avvenire ».

Massime analoghe erano state ritenute con pareri del 17 aprile e 1 ottobre 1891.

generale vuole non per una volta tanto, ma stabilmente devolvere alla beneficenza ciò che sopravanzi al culto necessario, dovendosi quindi ritenere che i risorgenti patrimoni di Confraternite già una prima volta colpite non possano sottrarsi a successive novelle trasformazioni. Il limite di applicabilità delle nuove misure non potrà essere dato in tal caso che dalla prudente discrezione delle autorità chiamate ad eseguire la legge, in relazione alla natura dei fini del nuovo patrimonio (1).

---

(1) Le conclusioni a cui, nell'articolo sulle Confraternite, inserito nel *Digesto Italiano*, Vol. VIII, P. 1, arriva lo SCADUTO, in quanto riguarda la personalità giuridica delle Confraternite, sono sostanzialmente conformi alle nostre. Il chiarissimo scrittore è molto avverso alle Confraternite e, ragionando *de lege ferenda*, sostiene che, trattandosi di Confraternite pure, i loro beni dovrebbero essere devoluti al Fondo pel culto, come pure i beni destinati al culto delle Confraternite miste, e che non dovrebbero più le Confraternite riconoscersi come persone giuridiche e neppure tollerarsi come libere associazioni, prive del diritto di acquistare e di possedere, se non col permesso dell'autorità civile e con l'osservanza di speciali cautele. Tuttavia lo stesso autore ammette che il diritto vigente rispetti l'esistenza giuridica delle Confraternite e, sebbene per le Confraternite romane ritenga che intenzione del legislatare sia stata non semplicemente di devolverne i beni alla bene-

Non è fuor di luogo qui accennare anche ad un'altra quistione, e cioè se sotto l'impero del nostro diritto pubblico vigente sia possibile la fondazione di nuove Confraternite.

Dicemmo più sopra che per le Confraternite le quali non esistevano al momento dell'attuazione delle nuove leggi sull'asse ecclesiastico, non sarebbe applicabile la teoria del riconoscimento tacito ed implicito e che, se anche simili sodalizi di nuova fondazione possono trovare protezione nel nostro diritto come semplici associazioni, dovrebbero tuttavia considerarsi prive di personalità giuridica e quindi di capacità patrimoniale. Ciò è vero per le Confraternite di nuova fondazione che si costituiscano senza chiedere il riconoscimento dell'autorità civile.

In molti Comuni rurali sonò state recentemente promosse dai parroci associazioni di fedeli per mantenere nelle popolazioni il culto religioso e dare ad esso maggior solennità in determinate ricorrenze,

---

ficenza ma addirittura di sopprimerle, conviene tuttavia essere contraria a siffatta interpretazionè la parola della legge ed avere le Confraternite romane, pure spogliate dei beni, conservata la loro figura di enti morali, che possano acquistare nuovi beni, anche a titolo gratuito.

cioè nelle maggiori feste della chiesa e in quella del Santo Protettore.

Il Ministero dell'Interno sottopose al Consiglio di Stato il quesito, come si dovessero considerare simili associazioni nelle quali gli associati non hanno alcun diritto verso l'ente collettivo e pagano solo qualche contributo volontario per provvedere alle spese di camici e di oggetti religiosi da servire per le loro adunanze.

Il Consiglio di Stato espresse avviso che tali associazioni non possano considerarsi come Confraternite a' sensi e per gli effetti della legge 17 luglio 1896 (1).

Se non che può domandarsi se non possano sor-

(1) Parere 6 ottobre 1898 della Sezione Interni, in cui si osservò: « Che condizione generica perchè possa trovare applicazione la citata legge si è che esista almen di fatto, ancorchè cioè non costituito in tutte le forme giuridiche, un ente morale sul quale possa utilmente spiegarsi nei fini di un interesse civile generale, l'azione delle autorità proposte all'ossservanza della legge stessa;

« Che condizione prima alla esistenza di un ente morale, trattandosi di un'associazione, è tale una costituzione che permetta di scorgere nella associazione stessa un ente distinto dalle singole persone dei soci per vincolo giuridico di reciproci diritti e doveri nei rapporti dei singoli soci verso l'associazione;

« Che nulla di tutto ciò può ravvisarsi nelle associazioni di cui è questione.

gere nuove Confraternite, coi diritti della personalità giuridica, in virtù di un esplicito atto di riconoscimento del potere civile.

L'approvazione dell'autorità ecclesiastica, com'è noto, non è un requisito essenziale per la legittima esistenza di simili sodalizi che hanno carattere laicale. D'altra parte, essendo sempre in facoltà del potere civile di dare il riconoscimento a nuovi corpi morali, sembra che non si possa negare la possibilità dell'erezione in ente morale di nuove Confraternite. Infatti, l'erezione in ente morale è un atto più ampio e più importante, se vuolsi, ma analogo, per la natura sua, all'approvazione degli statuti la quale, in riguardo delle Confraternite, spetta indiscutibilmente all'autorità civile.

Inoltre è da considerare che la legge 17 luglio 1890 ha equiparato le Confraternite alle istituzioni pubbliche di beneficenza, e che l'art. 51 della stessa legge attribuisce al potere regio la fondazione di nuove istituzioni pubbliche di beneficenza, previo parere del Consiglio comunale, e del Consiglio provinciale, se concorrono più Comuni o l'intera provincia, e del Consiglio di Stato; e salvo il ricorso, anche pel merito, alla IV Sezione dello stesso Consiglio di Stato. Di guisa che non è escluso che pri-

vate disposizioni e convenzioni possano destinare alla beneficenza certi beni, a patto che la beneficenza vada unita a pratiche religiose mediante la costituzione di una Confraternita. E allora pare che nell'interesse della carità pubblica non si possa a priori contestare la convenienza di permettere che simili disposizioni o convenzioni raggiungano il loro effetto.

Si potrebbe, è vero, obbiettsre che, sottoponendo la trasformazione le Confraternite, il legislatore intese por fine a questa specie di manomorta o almeno impedire che avesse nuovo incremento in avvenire. Ma quando si pensi che per le Confraternite la trasformazione non è obbligatoria, essendo l'applicazione di tale misura rimessa al discrezionale apprezzamento del Governo e del magistrato amministrativo, devesi concludere che in massima la fondazione di nuove Confraternite non incontra ostacolo nella legge. Ed infatti, in questo senso si pronunciò con qualche parere il Consiglio di Stato (1). Resta naturalmente sempre

---

(1) Così con parere 6 maggio 1896, sull'istanza della Confraternita di S. Anna all'Oliveto di Cava de' Tirreni, la Sezione Interni considerò:

« Che nessuna disposizione di legge avendo vietato di fondare nuove Confraternite e di erigerle in ente mo-

da vedere, se risponda allo spirito del nostro diritto pubblico favorire o permettere la costituzione *ex novo* di enti, ai quali le tendenze della moderna legislazione civile sono manifestamente contrarie. Ma è questo un argomento che esorbita dall'indagine di diritto, appartenendo più propriamente alla sfera della politica generale ed ecclesiastica.

Finalmente, ritenuti i principi sovra esposti, appare di facile soluzione il quesito, se le Confraternite trasformate vadano soggette alla quota di concorso.

E' noto che la giurisprudenza giudiziaria dap-

---

rale, l'istanza della Confraternita predetta vuol essere esaminata come quella di ogni altra pia fondazione che chieda il conferimento della personalità giuridica. ».

E in quel caso, esaminando in merito gli atti costitutivi del nuovo ente, la Sezione diede parere favorevole alla domanda.

Invece in altri casi la stessa Sezione opinò non doversi concedere la personalità giuridica, specialmente quando si trattava di enti i quali *in actu* non possedevano alcun patrimonio, non avendo altre rendite che quelle dei contributi de' soci.

Così con parere 4 marzo 1897, sull'istanza della Confraternita del S.mo Sacramento in Acquaro, fu osservato che nella mancanza assoluta di patrimonio, di nessuna o di ben poca utilità sarebbe stata attualmente l'erezione della Confraternita in ente morale.

prima dichiarò le Confraternite esenti dalla quota di concorso, sulla considerazione che, avendo le leggi del 1866 e del 1867 imposto questo contributo agli enti e corpi morali *ecclesiastici*, non potevano intendersene gravate le Confraternite che sono in generale enti laicali. Ma la giurisprudenza più recente, senza più distinguere fra Confraternite ecclesiastiche e laicali, le assoggettò tutte alla quota di concorso, da riscuotersi sul reddito destinato al culto, depurato soltanto delle annualità e degl'interessi di debiti legittimamente creati a carico dell'ente e dei quali si possa fornire una prova legale (1); il che sembra giusto, non potendosi negare che le Confraternite, anche se non approvate dall'autorità ecclesiastica, sono enti inservienti al culto, e che lo scopo della quota di concorso è per l'appunto di sopperire ai bisogni del culto.

Ciò posto, se una Confraternita viene trasformata totalmente, è chiaro che la quota di concorso non le si potrà imporre, per mancanza di un reddito gravabile del contributo, almeno fino a quando la Confraternita non abbia ricostituito il suo patrimonio. Se invece la trasformazione è soltanto parziale ed alla Confraternita rimane un compen-

(1) G. D. Tiepolo - *Le leggi ecclesiastiche annotate* - Torino, 1881, p. 259.

dio di beni per fini di culto, allora non vi sarebbe motivo di non applicarle la quota di concorso per i beni non trasformati.

b) Abbiamo già accennato nelle precedenti pagine alla delicata quistione intorno alla sorte che debba essere riservata, in caso di trasformazione di una Confraternita, ai diritti che spettino verso l'ente ai consociati.

Questi diritti possono essere di due specie. Data una corporazione, non si può negare in massima un diritto di comproprietà dei soci sul patrimonio formato mediante i loro contributi. Se non che, quando questo patrimonio, per una parziale destinazione a scopi di utilità sociale, assume il carattere d'una fondazione di ragion pubblica, appare legittimo l'intervento del legislatore nel disporre della sorte di beni che riguardano l'interesse pubblico, nè può parlarsi in tal caso d'ingiusta confisca della proprietà privata. Ora, per le Confraternite, la legge, devolvendone sotto certe condizioni i beni alla beneficenza, ha manifestamente tolto di mezzo il diritto di comproprietà che sul patrimonio dell'ente collettizio potevano avere, se non *uti singuli*, almeno *uti universi*, i consociati (1).

---

(2) GIORGI - Op. cit., Vol. V, p. 345.

Ma vi è un'altra specie di diritti, e cioè quella che i consociati hanno ad esigere l'adempimento delle prestazioni garantite dai capitoli e dagli statuti organici, come la cura gratuita, il funerale, la sepoltura, la pensione per sè o per la famiglia, quando restino inabili al lavoro, e via dicendo. E rispetto a tali diritti nessuna riserva trovasi fatta nella legge 17 luglio 1890.

Di ciò ebbe a preoccuparsi, nella discussione alla Camera dei deputati, l'on. Visocchi, il quale fece notare come, particolarmente nelle provincie meridionali, quando nuovi soci vogliano entrare in una Confraternita dotata di patrimonio, debbono pagare somme importanti per essere ammessi, sicchè, guardando ai rapporti fra i soci e queste Confraternite, si trova un *do ut des*, una specie di contratto bilaterale, dei diritti e dei doveri stabiliti da usanze inveterate e da convenzioni contratte. Che cosa avverrà, domandava l'on. deputato, di questi diritti e di questi doveri?

E il relatore, on. Luchini, gli rispose in termini categorici. Noi vogliamo sempre rispettati, egli disse, i diritti acquisiti. Se e in quanto possano ravvisarsi in un dato caso gli estremi di un contratto bilaterale, naturalmente la legge deve mantenere cotesto contratto; la legge si riporta al di-

ritto comune e vuole rispettati i diritti quesiti. Se i contratti dipendono essenzialmente da una data forma d'istituzione pubblica, la riforma o soppressione dell'istituzione fa cessare l'oggetto del contratto e il vincolo obbligatorio; se non ne dipendono, come i diritti patrimoniali, l'obbligazione passa nell'istituzione trasformata ovvero nell'erede dell'istituzione soppressa, come passarono nel demanio le obbligazioni patrimoniali degli enti soppressi.

Lo stesso concetto trovasi ribadito nella seconda relazione alla Camera, in cui il relatore distinse rettamente la quistione della legittimità delle trasformazioni da quella dei diritti quesiti dei soci. Egli osservò infatti che, se fosse vera l'obbiezione che non si possa sopprimere o trasformare una corporazione senza offendere i diritti dei consociati, nessun pubblico istituto che avesse rapporti di carattere contrattuale con privati individui, potrebbe mai essere soppresso o trasformato. Quanto è vero che il diritto pubblico non può essere mutato dai patti dei privati, altrettanto è vero, e per la stessa ragione, che il diritto pubblico può essere mutato senza che i patti privati vi facciano ostacolo. L'obbligo però del rispetto al diritto quesito può assumere aspetto diverso nella ricerca, se chi aveva

verso l'ente quel dato diritto, abbia perduto ogni diritto sul patrimonio dell'ente o possa pretendere che l'ente stesso, o chi ne raccolga i beni, gli dia l'equivalente in altre prestazioni o un'indennità pecuniaria valutabile dal giudice. E qui non si può rispondere altro che caso per caso, statuto per statuto, non rimanendo se non una quistione di rapporti privati da decidersi dall'autorità giudiziaria.

Consentiamo perfettamente in queste savie osservazioni, a cui fa autorevolmente riscontro l'opinione del Giorgi, il quale scrive: « Si devono intendere riservati tutti quei diritti che non sono incompatibili con la trasformazione voluta dal legislatore nel citato articolo 91 e negli altri che vi sono richiamati. Quindi i consoci perderanno i diritti di amministrare e di erogare le beneficenze, non più conciliabili con la nuova destinazione che venga data ai beni; perderanno le speranze, le aspettative e quelli uffici di carità tutta personale il cui esercizio presuppone l'esistenza della corporazione. Conserveranno all'incontro i diritti di tumulazione, di assistenza e gli altri emolumenti pecuniari garentiti dallo statuto del sodalizio; ben inteso, purchè non sieno in opposizione con le vigenti leggi sulla carità pubblica e sulla pubblica sicurezza, le quali vietano le sepolture nell'abitato, e obbligano le

Confraternite a contribuire al mantenimento degli inabili al lavoro » (1).

In questo medesimo senso si è pronunziata anche la giurisprudenza giudiziaria con alcune notevoli sentenze, tra le quali ricorderemo specialmente quella della Cassazione di Firenze del 3 aprile 1873 sul ricorso dell' Università fiorentina dei Battilani, dovuta alla penna di Baldassarre Paoli (2). Un decreto reale del 1870 aveva attribuito il patrimonio dell'Università alla Congregazione di S. Giovanni Battista, con l'onere di erogare le rendite a favore dei malati poveri e degli inabili al lavoro. I Battilani, ricorrendo contro tale decreto, sostennero tra l'altro, che dovevano essere rispettati i diritti di coloro che, al momento del decreto reale, erano nel legittimo possesso della qualità di soci o di aggregati. La Corte di merito non accolse questa tesi, ma la Cassazione fiorentina con l'accennata sentenza dichiarò che la Corte di merito aveva fatta mala applicazione al caso della teoria del diritto quesito. E considerò su questo proposito:

« Che ha da aversi come diritto acquisito (o si

---

(1) Giorgi, Op. e loc. cit.

(2) *Legge* 1873, I, 724. Vedi anche Cass. Roma, 30 giugno 1888, *Legge* 1888, II, 688.

tratti di persona individua o si tratti di membro di una corporazione) quello che è la conseguenza di un fatto idoneo a produrlo, secondo la legge del tempo in cui avvenne, e che entra immediatamente a far parte del patrimonio di chi lo acquistò; comunque questo diritto non sia nè alienabile nè trasmissibile, e comunque l'esercizio del diritto medesimo dipenda da certi eventi o da certe condizioni. Ora, secondo questo criterio, è manifesto che dovevano considerarsi come acquisiti quei diritti di soccorsi pecuniari che, dati certi eventi, secondo gli statuti della corporazione, approvati dalla legittima autorità, i Battilani acquistavano mediante la loro effettiva ascrizione alla corporazione medesima, e mediante eziandio il pagamento di una tassa di entratura ».

Se dunque il rispetto ai diritti d'indole pecuniaria dei confratelli deriva da un principio generale che ogni legislazione civile rispetta, cioè dal principio che i diritti quesiti sono sempre salvi, ne viene che nulla potrebbesi argomentare in contrario dal silenzio della legge 17 luglio 1890 su questo punto, dovendosi invece ammettere, in base anche alle ricordate dichiarazioni fatte in Parlamento, che il legislatore intese riportarsi per questa materia al diritto comune.

La giurisprudenza amministrativa non ha ancora avuto campo di versarsi molto sulla quistione dei diritti dei confratelli, ma in qualche incontro la IV Sezione del Consiglio di Stato ravvisò nell'esistenza di siffatti diritti un motivo di convenienza per non confermare le trasformazioni decretate dal Governo (1). In altri casi fu elevata per questo rispetto l'eccezione d'incompetenza della IV Sezione (2).

Tuttavia in sede consultiva il Consiglio di Stato affermò il principio chè i diritti quesiti dei confratelli debbono rispettarsi (3).

---

(1) Vedi p. e. decis. 6 nov. 1896, Congregaz. degli Artisti in Amandola c. Min. dell'Interno, *Riv. di dir. eccl.*. 1897, p. 379.

(2) Così nel caso del ricorso proposto dall'Arciconfraternita dei Piceni in Roma contro il R. Commissario straordinario incaricato del riordinamento del detto sodalizio, decis. 25 febbr. 1898, *Giust. Amm.* 1898, p. 114

(3) Così p. e. col parere 29 settembre 1898 della Sezione Interni, sulla proposta di trasformazione della Congrega del Rosario in Santa Ninfa; ivi si disse:

« Che la detta trasformazione non dovrà compiersi senza il debito riguardo al diritto quesito derivante ai confratelli attualmente inscritti nel sodalizio dalle disposizioni degli statuti;

Che in proposito vuolsi osservare che, sebbene manchi nell'art. 91 della legge 17 luglio 1890 una espressa riserva dei diritti dei confratelli, emerge tuttavia chiaramente dagli atti legislativi e dai lavori preparatorii che

E al medesimo principio s'inspirò la giurisprudenza del Consiglio di Stato anche in altro argomento che ha con quello in discorso un intimo legame, cioè nella determinazione dei poteri spettanti ai regi commissari straordinari in ordine all'amministrazione del patrimonio ed alla riforma degli statuti delle Confraternite.

Niun dubbio che il potere di vigilanza attribuito all'autorità civile sulle Confraternite abbia per ultimo termine di sua estrinsecazione il diritto di scioglimento dell'amministrazione di tali enti, e ciò in forza dei principii generali, anche all'infuori della disposizione dell'art. 46 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Ma quando l'amministrazione di una Confraternita, cioè la Banca o il Consiglio direttivo che dire si voglia, sia stata sciolta, potrà il regio commissario esercitare poteri eccedenti quelli ordinariamente attribuiti all'amministrazione stessa,

---

precedettero la promulgazione di quella legge, che si volle rispettare il diritto dei confratelli a determinate prestazioni, specie quando tali prestazioni non hanno un correspettivo nei periodici contributi degli associati, ma si soddisfano sulle rendite del patrimonio dell'ente. Che in tutta la legislazione sulle opere pie è presupposto, anche all'infuori di speciali espresse disposizioni, il rispetto ai diritti legalmente quesiti ecc. »

e comprendenti quindi, in tutto o in parte, anche le facoltà della fratellanza o assemblea dei confratelli?

Gli art. 46 e seguenti della legge 17 luglio 1890 non determinano specificamente le attribuzioni dei regi commissari presso le opere pie, limitandosi a raccogliere sinteticamente il contenuto di tali attribuzioni nell'espressione: *gestione temporanea*. Ad ogni modo non crediamo che la quistione or ora formulata per le Confraternite possa risolversi con gli stessi criteri che se fosse formulata per le opere pie in genere.

Per le opere pie propriamente dette, aventi carattere di fondazioni, potrà anche sostenersi che il regio commissario, sostituito all'amministrazione disciolta, abbia tutti i poteri ordinariamente spettanti a quest'ultima, e possa liberamente e in tutta la loro ampiezza esercitarli, salvo, s'intende, il controllo dell'autorità tutoria. Diciamo sostenibile una simile opinione, senza per altro farla nostra, dappoichè l'accennata espressione: *gestione temporanea*, ci fa credere che il legislatore abbia inteso attribuire agli amministratori straordinari poteri più limitati che non agli ordinari, cioè dire poteri che, avendo per precipuo obbiettivo il ristabilimento delle condizioni normali di un'opera

pia e il suo avviamento a quelle riforme che fossero richieste da qualche vizio della sua costituzione organica, non dovrebbero mai estendersi ad atti di vera e propria disposizione sul patrimonio.

Ma, qualunque soluzione si voglia adottare per le opere pie in generale, ci sembra che la quistione presenti sempre un carattere specialissimo in quanto si riferisce alle Confraternite. E infatti, non è da dire che le Confraternite, perchè soggette all'impero della legge 17 luglio 1890, possano essere trattate alla pari delle altre opere pie. Resta sempre la fondamentale differenza da noi messa in luce nelle pagine precedenti, cioè che le opere pie in generale sono fondazioni, laddove invece le Confraternite sono nello stesso tempo fondazioni e corporazioni. Si è perciò che la legge, per trarle nella sua orbita, sentì il bisogno di fare una *equiparazione*, la quale, appunto perchè tale, non può portare a conseguenze d'*identità*. Le Confraternite rimangono pur tuttavia enti di natura particolare la cui sorte non è stata ancora definitivamente decisa dalla nostra legislazione e rispetto a cui quindi le discipline della legge sulle opere pie debbono assumere necessariamente quelle speciali forme di applicazione che appaiano conciliabili coi caratteri corporativi di siffatti soda-

lizi e colle garanzie che lo Statuto del Regno e il codice civile accordano alla proprietà, non solo delle persone fisiche, ma anche dei corpi morali riconosciuti.

Sia pure che le Confraternite amministrino fondazioni di ragion pubblica, ma non è men vero che, fin tanto che una Confraternita non è sottoposta regolarmente a trasformazione, permane nei consociati un diritto collettivo sul patrimonio, di cui non intendiamo qui definire il rapporto al diritto di proprietà individuale in senso proprio, ma che ad ogni modo costituisce un ostacolo ad una troppo libera applicazione di provvedimenti amministrativi.

Giustificata è la vigilanza, giustificata la tutela, legittima anche la trasformazione nei casi determinati dalla legge. Ma ciò che, a nostro modo di vedere, non avrebbe giustificazione nelle parole e nello spirito della legge, sarebbe una trasformazione per vie traverse, ottenuta mediante l'opera di amministratori straordinari che a loro beneplacito disponessero dei beni o riformassero gli statuti.

I regi commissari dunque non possono, secondo noi, fare atti di disposizione sul patrimonio, poichè essi rappresentano non l'ente collettizio, che

permane coi suoi particolari diritti, ma soltanto l'amministrazione o banca disciolta, la quale non ha simili poteri di disposizione, riservati sempre, o almeno nella generalità dei casi, alla fratellanza o assemblea dei soci. E, se un argomento si potesse trarre dalle disposizioni che regolano l'analoga materia delle attribuzioni dei regi commissari straordinari presso i Comuni, sarebbe certo un argomento favorevole alla nostra tesi. Secondo l'art. 296 della legge comunale e provinciale il regio commissario straordinario esercita le funzioni che la legge conferisce al sindaco e alla giunta, e solo in via d'urgenza può esercitare i poteri del consiglio, non potendo tuttavia vincolare oltre l'anno i bilanci e dovendo sottoporre i suoi atti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Ora, il consiglio comunale non è che la *rappresentanza* del corpo sociale che realmente sta nella generalità dei cittadini, mentre nelle Confraternite l'assemblea dei confratelli è lo stesso corpo sociale. Laonde, se la legge ha circoscritto in così limitati confini i poteri dei regi commissari rispetto alle competenze della rappresentanza del corpo sociale del Comune, a più forte ragione devesi ritenere che almeno altrettanto limitati siano i poteri de' regi commissari

rispetto alle attribuzioni dello stesso corpo sociale nelle Confraternite.

É ciò che vale per gli atti di disposizione sul patrimonio, vale egualmente, lo ripetiamo, per la riforma degli statuti.

E ammesso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che i commissari straordinari presso le opere pie si possano fare iniziatori di riforme statutarie, salva, sempre, la sanzione sovrana da impartirsi alle loro proposte, sentito il voto delle rappresentanze locali e del Consiglio di Stato. E non potrebbe contestarsi lo stesso diritto d'iniziativa anche ai commissari regi presso le Confraternite. Ma qui le proposte abbisognano, a parer nostro, di un elemento di più per poter essere tradotte in atto, cioè del voto dell'assemblea dei confratelli.

Certo, gli statuti delle Confraternite non possono aver vigore senza l'approvazione dell'autorità civile, la quale può eziandìo annullare quegli statuti che sieno contrari alle leggi.

Ma non si può ammettere, invece, secondo noi, che ad una Confraternita possano imporsi, contro la volontà degli associati, statuti i quali modifichino essenzialmente il modo di essere del sodalizio o i suoi rapporti col patrimonio sociale. Se il

patrimonio è destinato in parte alla beneficenza e, nell'interesse di questa, si creda necessario modificare gli statuti, si può, col mezzo del regio commissario, eccitare la Confraternita a deliberare le modificazioni occorrenti. Ed ove la Confraternita vi si rifiuti, vi è sempre modo di vincerne la resistenza con la minaccia della trasformazione o con la trasformazione effettiva. Ma il decretare riforme statutarie all' infuori del concorso de' confratelli non ci sembra legittimo, nemmeno in relazione alla destinazione che possa avere il patrimonio a scopi di pubblica beneficenza, poichè quello stesso patrimonio, bisogna pur convenirne, è oggetto anche dei diritti collettivi della corporazione, i quali non sono espropriabili per via di riforme statutarie, ma solo per la via della trasformazione, nei modi prefiniti dalla legge.

E qui ancora il nostro assunto riceve conforto dall'autorità del Consiglio di Stato, di cui ci basta invocare l' importante parere 9 giugno 1896, relativo alla riforma degli Statuti dell'Arciconfraternita dei Piceni in Roma.

Sciolta l'amministrazione del sodalizio nel 1885 ed affidata ad un regio commissario, la gestione di questo si prolungò per oltre un decennio e l'opera sua si esplicò, tra l'altro, nell'aggregazione di

parecchie centinaia di nuovi confratelli e nell'elaborazione di uno schema di nuovo statuto il quale, approvato dalle provincie interessate di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino, mirava ad una sostanziale riforma dell'antica istituzione.

Il Consiglio di Stato, richiesto del suo parere, si pronunciò contro la riforma, considerandola lesiva dei diritti dell'Arciconfraternita, e, dopo avere rilevata l'irregolarità di un'amministrazione straordinaria, durata per un sì lungo periodo di tempo, espresse avviso che non si potesse procedere alla riforma degli statuti, se non dopo aver prima ricostituita l'amministrazione ordinaria, convocando l'assemblea dei confratelli ed invitando poscia l'amministrazione ricostituita a fare le proposte per la revisione degli statuti (1).

---

(1) Giova qui riportare i seguenti considerando del parere sulla durata delle fuzioni dei regi commissari: « Che il compito del commissario regio essendo quello soltanto di riordinare il patrimonio dell'Arciconfraternita, in sostituzione della disciolta amministrazione, è evidente che esso doveva cessare, una volta raggiunto questo fine, per farsi luogo alla restituzione del patrimonio all'ente proprietario;

Che perciò, se la missione del commissario dura da ben undici anni, codesto prolungamento, che costituiva già un'irregolarità di fronte alla legge del 3 agosto 1862, è una continuata illegalità dopo che andò in vigore la legge 17 luglio 1890, la quale, nei casi come il presente,

Fu, in seguito a questo parere, convocata realmente l'assemblea dei soci, con l'intervento anche di quelli aggregati dal commissario regio. Ma contro le deliberazioni di quest'assemblea, dicendola irregolarmente costituita, alcuni dei vecchi confratelli ricorsero alla IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale dovette sospendere ogni giudizio sull'affare per l'eccezione d'incompetenza elevata dal nuovo Presidente della Società dei Piceni, specialmente in ordine alla questione della legittimità dell'aggregazione di nuovi soci per opera del regio commissario (1).

c) Riguardo ai beni trasformati, gli effetti della trasformazione sono compendiati negli ultimi due commi dell'art. 91 della legge 17 luglio 1890, che riportiamo qui un' altra volta, perchè formano il punto di partenza delle considerazioni che seguiranno. I detti due commi dispongono:

« In quanto gl' istituti di cui al n. 2 (cioè le Confraternite, le Confraterie, ecc.) provvedano al culto necessario ad una popolazione o agli edifici

---

assegna all'ufficio del commissario una durata non eccedente il termine di un anno (art. 48). »

(1) Vedi la già citata decisione della IV Sezione del 25 febbraio 1898, n. 82, nella *Giust. Amm.*, 1898, p. 114.

necessari al culto o degni di essere conservati cotesti loro fini saranno mantenuti, e continueranno a provvedervi essi od altra istituzione del luogo alla quale saranno attribuite le rendite corrispondenti agli oneri di culto.

« Per l'erogazione delle altre rendite degli istituti di cui al n. 2, dovranno essere osservate le disposizioni dell'art. 55 della presente legge, fermo stante il disposto dell'art. 81 della legge di pubblica sicurezza ».

Abbiamo già detto, criticando la redazione dell'art. 91, che impropriamente questo articolo parla di *rendite*, laddove avrebbe dovuto parlare di *beni*. Stando infatti alla lettera delle surriferite disposizioni, sarebbesi provveduto soltanto alla destinazione delle *rendite* degli enti trasformati, senza dare un giuridico assetto ai *beni* o *patrimoni* da cui quelle rendite derivano.

Occorre quindi integrare per via d' interpretazione il testo della legge. E qui, lo ripetiamo, non vi può esser dubbio che la legge ha voluto non soltanto il passaggio delle rendite, ma eziandio il trapasso dei beni, in tutto o in parte, dalle Confraternite trasformate ai nuovi istituti che nascono dalla trasformazione, ovvero agli istituti di carità già esistenti, a favore dei quali la trasformazione si compie.

Occorre tener ben fermo il concetto dominatore di tutta la soggetta materia, cioè che la trasformazione è sostituzione di un ente di beneficenza ad un altro, sicchè ben dice il Giorgi che gli effetti della trasformazione si riassumono appunto in questa formola: creazione di un nuovo ente di beneficenza.

Ma dove avviene una semplice attribuzione di rendite non sorge un ente nuovo, a meno che non si voglia intendere che la dotazione del nuovo ente debba consistere soltanto in un diritto di credito che gli verrebbe attribuito verso l'ente trasformato. Ora, una simile intelligenza della legge è assolutamente contraddetta da tutti i suoi precedenti. Nessuno ha mai pensato che la trasformazione dovesse lasciare le Confraternite in possesso dei beni trasformati, col solo obbligo di corrisponderne le rendite ad altri enti. Si avrebbe con ciò la strana conseguenza che da una parte le Confraternite sarebbero costituite amministratrici di beni destinati esclusivamente alla pubblica beneficenza e dai quali quindi esse medesime non potrebbero più trarre alcun vantaggio patrimoniale, e dall'altra parte gli enti a favore dei quali la trasformazione fosse stata ordinata dovrebbero contentarsi di un semplice diritto di credito che certamente non equivale alla

proprietà ed al possesso dei beni. Rimane dunque fuor di dubbio che il provvedimento di trasformazione non esaurisce il proprio contenuto con la disposizione sulle rendite. E' invece necessario che il provvedimento di trasformazione attribuisca espressamente i beni, oltrechè le rendite, ad un nuovo ente che esso medesimo crei ovvero ad un ente che già esista. Altrimenti, è cosa ovvia, si avrebbero beni senza proprietario, il chè non è ammissibile.

La pratica amministrativa non è conforme a questo modo d'intendere la legge, ma si attiene puramente e semplicemente alla lettera delle citate disposizioni, laonde si vedono tutto giorno decreti reali che trasformano Confraternite e ne invertono le rendite a pro di ospedali, di asili d'infanzia, di ricoveri di mendicità e di altri istituti, ovvero all'uno o all'altro degli scopi indicati nell'art. 55 della legge, senza punto far cenno anche del trasferimento e della nuova attribuzione dei beni. Ma da simili provvedimenti non può nascere, secondo noi, uno stato di diritto chiaramente definito e rispondente alle intenzioni del legislatore.

Nè si creda che la IV Sezione del Consiglio di Stato abbia con la sua giurisprudenza sanzionato cotesto modo di applicare la legge, poichè, sebbene

non le si sia ancora offerta l'opportunità di rilevare di proposito gli accennati difetti nelle formule più comunemente usate dai decreti di trasformazione, non mancano tuttavia sue decisioni dal cui dispositivo appare che l'effetto precipuo della trasformazione deve esplicarsi appunto nel trapasso dei beni (1).

E, se qualche volta la IV Sezione ammise una semplice corresponsione di rendite da parte di una Confraternita alla Congregazione di carità, si è che in quei casi essa sostituì alla misura di trasformazione e alla mutazione del fine un semplice *concentramento* di rendite già precedentemente destinate alla beneficenza, non aventi fonte in un compendio patrimoniale autonomo, per sè stesso concentrabile (2).

Dopo ciò, ritenuto che la trasformazione im-

---

(1) Vedi, per esempio, decisione 29 dic. 1897, Confr. dei SS. Filippo e Giacomo c. Congr di carità di Montecassiano, *Riv. di dir. Eccl.*, 1898, p. 284.

(2) Così con la decisione 20 gennaio 1897, Confr. del SS. Sacramento in Russi c. Min. dell'Interno, accogliendosi in sostanza il ricorso, in quanto era diretto contro la trasformazione, si dispose che la rendita di L. 620 già precedentemente impiegata dalla Confraternita in beneficenza, fosse concentrata nella Congregazione di carità, con obbligo a questa d'impiegarla nelle proporzioni e nei modi stessi usati dalla Confraternita.

porta sempre un trapasso di beni, è da disti stinguere anche qui tra la trasformazione totale e parziale. Nel primo caso il trapasso si estende tutto il patrimonio della Confraternita trasforma nel secondo possono verificarsi varie ipotesi. P la Confraternita essere lasciata nel possesso una parte di beni destinati a beneficenza, spetto ai quali non ricorrano le condizioni chieste per la trasformazione ; o le può essere sciato il possesso soltanto dei beni che si voglio conservare a fini di culto, o finalmente posso i beni di quest'ultima specie essere attribuiti altra istituzione del luogo. Comunque, in tu queste ipotesi la conseguenza della trasformazio parziale sarà la divisione o scissione del patrimon della Confraternita, col trapasso di parte o tutti i suoi beni ad altri enti.

L'ultimo comma dell'art. 91 concerne e determina la *destinazione* dei beni trasformati. E qui è da notare una importante particolarità, perocchè mentre l'art. 70, che contiene le norme generali in materia di trasformazione, stabilisce soltanto che la trasformazione dev'essere fatta in modo che, allontanandosi il meno possibile dalla intenzione dei fondatori, risponda a un interesse attuale e durevole della pubblica beneficenza, qui

invece la legge si sostituisce alla discrezione del potere esecutivo ed assegna ai beni trasformati una destinazione speciale, richiamando l' osservanza delle disposizioni dell'art. 55 che enumera gli scopi ai quali debbono preferibilmente destinarsi le rendite degli istituti elemosinieri. Cosicchè può affermarsi che di regola i beni di una Confraternita trasformata non possono essere destinati se non secondo l'art. 55, e quindi non a favore di forme di beneficenza in quell'articolo non ricordate, p. e. della beneficenza ospitaliera ordinaria. Tuttavia l'avverbio *preferibilmente* che si legge nella disposizione dell'art. 55, riserva a questo proposito una sufficiente latitudine di azione all'autorità amministrativa, come le è anche consentita libera scelta tra i vari modi di costituzione organica della nuova beneficenza, cioè: creazione d'istituti autonomi speciali aventi uno dei fini nell'art. 55 enumerati, attribuzione dei beni trasformati a istituti già esistenti che ai medesimi fini intendano, o attribuzione dei beni stessi alla Congregazione di carità come principale rappresentante ed accentratrice di quelle forme di beficenza.

Il richiamo poi che il citato ultimo comma fa all'art. 81 della legge di pubblica sicurez-

za, crediamo debba intendersi nel senso che in quanto i beni trasformati vengono destinati ad una forma qualsiasi di beneficenza generica, rimangono soggetti al contributo per gli inabili al lavoro, qualunque sia l'ente che li raccolga.

Il passaggio dei beni dalle Confraternite trasformate ai nuovi enti che ne ricevono il patrimonio, può dar luogo a molte ed intricate quistioni, delle quali ci limiteremo qui a fare un breve accenno.

Anzi tutto è da osservare che spesso le Confraternite ed istituzioni analoghe hanno l'amministrazione e la rappresentanza di patrimoni aventi esisistenza giuridica autonoma. Talvolta si tratta di vere opere pie, tal altra di enti di culto o di opere pie di culto. E' chiaro che in siffatte ipotesi la trasformazione dei beni della Confraternita non può colpire i beni degli enti autonomi che la Confraternita amministra. Tuttavia possono anch'essi andar soggetti alle misure della legge 17 luglio 1890, quando ricorrano le condizioni all'uopo richieste. Con altre parole, le opere pie amministrate dalle Confraternite debbono considerarsi in sè stesse ed indipendentemente dall'ente amministratore.

Se rispondono ad un fine attuale della pubblica beneficenza al quale non sia altrimenti provveduto, dovranno essere rispettate nella loro specifica fina-

lità nè potranno sottoporsi a trasformazione; così quando p. es. si tratti di spedali, di asili d'infanzia, di ricoveri di mendicità e via dicendo. Se invece si verifichi per esse taluna delle condizioni dell'art. 70 della legge, potrà ordinarsene la trasformazione con provvedimento separato o anche con lo stesso decreto che trasforma la Confraternita, purchè però in quest'ultimo caso la procedura di trasformazione sia per tali enti osservata e condotta innanzi distintamente, se pure parallelamente alla procedura per la trasformazione della Confraternita.

In ogni caso poi sarà necessario provvedere alla nuova amministrazione delle dette opere pie. Così le istituzioni elemosiniere e dotali e in genere le istituzioni che si trovino nelle condizioni previste dagli art. 54, 56 e 57 della legge 17 luglio 1890 dovranno essere concentrate nella Congregazione di carità, le altre potranno essere o raggruppate o dotate di un'amministrazione speciale. Nè potrebbesi escludere in via assoluta il caso che l'amministrazione di qualcuna di tali istituzioni sia lasciata alla stessa Confraternita trasformata, quando un simile provvedimento trovi giustificazione nell'art. 60 della legge.

In quanto agli enti di culto, bisognerà distin-

guere fra le istituzioni inservienti esclusivamente al culto e le così dette opere pie di culto. Per le prime, cioè cappellanie ed altri enti simili, dovrà provvedersi a norma delle leggi sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico. Le seconde potranno trasformarsi pel disposto dell'art. 91 n. 3, o quando meritino di essere conservate, lasciarsi in amministrazione alle Confraternite, di massima od affidarsi, secondo la convenienza, ad altri amministratori. Certo si è, a nostro avviso, che le opere pie di culto facenti carico alle Confraternite, non rientrano, nell'eccezione stabilita dal citato art. 91 n. 3 per quelle opere pie di culto che facciano o possano far carico ad enti ecclesiastici conservati. E ciò perchè la giurisprudenza può dirsi concorde nel ritenere che alle Confraternite non convenga la qualifica di enti ecclesiastici.

Meno semplice è la materia degli oneri. Non è quì il luogo di riandare particolarmente le varie vicende della relativa giurisprudenza giudiziaria nell'applicazione delle leggi su ll'asse ecclesiastico (1), poi della giurisprudenza amministrativa nell' interpretazione della nuova legge sulle opere pie (2).

(1) Vedi in *Tiepolo*, Op. cit., p. 320 e seg.

(2) Si vedano le numerose decisioni della IV Sezione, riportate nella *Giustizia Amministrativa* e in altri periodici.

Basterà ricordare che a poco a poco si è venuta formando e consolidando una teoria che distingue gli oneri in autonomi e in modali. Si hanno i primi quando per lascito o donazione il patrimonio o una determinata parte del patrimonio di un privato o di un corpo morale sia gravato del peso di erogazioni periodiche per fini di culto o di beneficenza. Si hanno invece semplici oneri *sub modo*, quando un privato o un corpo morale abbiano ricevuto per lascito o donazione un compendio patrimoniale coll'obbligo di erogazioni di quel genere, ma senza che ai fini particolari di culto o di beneficenza siano vincolati beni determinati.

Nel primo caso il proprietario nominale dei beni si considera in sostanza come un *nudus minister*, cioè come una specie di amministratore costituito dal testatore o dal donatore, mentre i beni designati appariscono come la dotazione di un ente autonomo, riconosciuto come corpo morale o almeno suscettibile di propria esistenza giuridica.

Nell'altro caso invece, e purchè trattisi di oneri ai quali corrisponda una vera obbligazione civile, anzichè di semplici oneri di coscienza, l'onere resta un accessorio del patrimonio gravato.

Recentemente poi questa teoria ha avuto un ulteriore svolgimento, suggerito dalle controversie

sorte a proposito della concentrabilità degli oneri di beneficenza. Si è sostenuto infatti, e noi crediamo a ragione, che anche gli oneri modali possono formare il sostrato di enti autonomi di beneficenza, poichè nulla vieta di ammettere che la dotazione patrimoniale di un'opera pia sia costituita da un semplice diritto di obbligazione, anzichè da un diritto reale. Quindi l'esistenza di un onere *sub modo* in relazione a un dato fine di beneficenza, può condurre all'erezione in ente morale di un istituto, avente per dotazione appunto l'obbligazione della persona o dell'ente onerato (1).

Ciò premesso, in quanto riguarda gli oneri autonomi, dovremmo qui ripetere il discorso fatto più sopra per le opere pie e per gli enti di culto autonomi. Le une e gli altri non seguono puramente e semplicemente la sorte della Confraternita trasformata, ma sottostanno alle norme sulla trasformazione o sul concentramento, a seconda della loro particolare natura.

---

(1) Questa tesi, già adombrata in alcune decisioni della IV Sezione (per es. decis. 12 gennaio 1894, Congr. di carità di Ostiano, e 8 nov. 1895, Congr. di carità di Paderno Dugnano) ha dato luogo ad eleganti discussioni nella dottrina. Vedi p. e. GIORGI, Op. cit., Vol. V, p. 354;

Così p. e. se una Confraternita ha ricevuto determinati beni col vincolo di erogarne le rendite nel conferimento di un certo numero di doti, sarà il caso di vedere prima, se convenga trasformare la beneficenza dotalizia ovvero rispettarla, poi nell'ipotesi che la si conservi, se debba l'istituto dotalizio concentrarsi nella Congregazione di Carità ovvero darsi in amministrazione ad altro ente che può essere anche quello nato dalla trasformazione. E' da avvertire per altro che, siccome gli oneri autonomi, pur essendo tali per l'indole loro, mancano generalmente del formale riconoscimento dell'autorità civile, converrà, nel procedere alla trasformazione o al concentramento, erigerli dapprima in enti morali.

Per ciò che è degli oneri modali, essi trapasseranno al nuovo ente col patrimonio trasformato. Ma se si accetta la tesi su menzionata intorno alla trasformabilità di siffatti oneri in enti autonomi, non resteranno stabilmente uniti al patrimonio stesso. Suppongasi infatti un onere consistente nell'obbligo di erogare annualmente una certa

G. ORLANDI, in *Riv. di dir. eccl.*, 1895, e il pregevole studio dell'avv. C. PEANO, *Gli oneri di beneficenza*, in *Legge*, 1898, I, n. 18.

somma a favore dei poveri, ovvero l'onere di prestare un contributo annuale ad un istituto ospitaliero. Nella prima ipotesi la Congregazione di carità, come rappresentante dei poveri in generale, potrà ottenere l' erezione dell' onere in ente morale col conseguente concentramento della rendita annua; poi successivamente l' affrancazione della prestazione annua a' termini dell' art. 96 della legge, ossia il concentramento del capitale (1). Nella seconda ipotesi l' erezione in ente morale non sarà necessaria, ma dovrà farsi l' affrancazione dell' onere in confronto dell' ospedale avente diritto al contributo (2).

Se poi l'onere modale è di culto, come p. e. un legato di messe, e se è tale che costituisca un'obbligazione civile, l'onere passerà all'ente a cui saranno attribuiti i beni che si vogliono conservare al culto, o, nel caso di trasformazione totale, all'istituto di beneficenza che raccoglie i beni trasformati. La legge, è vero, non fa espressa ri-

(1) Si potrà prescindere da questi provvedimenti, se il patrimonio trasformato sia stato attribuito in proprio alla stessa congregazione di carità.

(2) Il Peano nelle citata memoria dimostra perspicacemente come siano da intendere le disposizioni dell'art. 96 in relazione a quelle sul concentramento.

ıerva di siffatti oneri nell'ipotesi della trasformazione totale, ma è generalmente ammesso, e fu dichiarato nelle relazioni parlamentari, che la legge, deve intendersi sempre colla tacita clausola : « salvi i diritti quesiti », a meno che non disponga il contrario.

Passiamo ora all'argomento più generale del trasferimento delle obbligazioni ordinarie.

A questo proposito v'è da fare, secondo noi una differenza fra le trasformazioni in genere e la trasformazione delle Confraternite. Quando l'ente trasformato è una fondazione è ben vero, come dice il Giorgi, che la nuova opera pia rappresenta nell'ordine degli enti morali il successore *in universum jus* della precedente. Ne prende il patrimonio e ne assume le obbligazioni attive e passive. (1). Ma, se l'ente trasformato è una corporazione, come sono le Confraternite, allora non si fa luogo ad una successione a titolo universale, ma ad una successionc *sui generis* che non è nè a titolo universale, nè a titolo particolare. Non a titolo universale, poichè il nuovo ente non è l'erede dell'ente trasformato che sopravvive alla trasformazione; non a titolo particolare, in quanto

(1) Giorgi, Op. cit., Vol. V, p. 329.

la successione comprende un'*universitas* di beni, anzichè beni singoli.

Del resto, neppure quando un ente raccoglie la successione di un altro ente che resta soppresso, può parlarsi di una vera e propria successione ereditaria, poichè le obbligazioni attive che si acquistano in confronto di un ente di ragion pubblica sono subordinate in parte alle sorti dell'ente stesso e possono perdere la loro efficacia, quando non abbiano un vincolo diretto col patrimonio dell'ente. In effetto, la successione degli enti pubblici è regolata quasi sempre da particolari disposizioni di legge.

Così quando furono soppresse le corporazioni religiose, l'art. 29 della legge 7 luglio 1866 determinò quali debiti ed oneri degli enti soppressi sarebbero stati riconosciuti, informandosi sostanzialmente al concetto di ammettere soltanto il passaggio degli oneri inerenti ai beni o aventi un rapporto giuridico coi beni stessi per utile gestione, e non ammettendo se non con speciali garanzie e limitazioni altri debiti, come i debiti plateali o per somministrazioni.

La legge del 1890 per l'indemaniamento delle Confraternite romane non disse verbo sul passaggio degli oneri, per cui accadde che il Demanio dovette sostenere non poche liti coi creditori di quelle.

L'autorità giudiziaria ritenne essere il Demanio obbligato a rispondere soltanto degli oneri e impegni assunti dalle Confraternite prima dell'attuazione della legge. Ma, a risolvere molte questioni particolari suscitate e dai fornitori e dagli impiegati delle Confraternite, il disegno di legge Nicotera del 1892 propose di ammettere, oltre agli oneri inerenti ai beni e anteriori all'attuazione della legge, le pensioni legalmente concesse e gli oneri di culto legalmente costituiti prima del 20 luglio 1890, nonchè gli stipendi e salari degl'impiegati mantenuti in servizio e sei mesi di stipendio o salario di quelli che venissero licenziati senza diritto a pensione.

Invece la legge del 30 luglio 1896, come abbiamo visto, ha limitato molto gli oneri di cui è consentito il passaggio, ammettendo solo quelli inerenti ai beni e le passività patrimoniali legalmente contratte, alla data in cui la legge del 20 luglio 1890 andò in vigore, dalle precedenti amministrazioni con atto pubblico o con scrittura privata avente i requisiti di cui all'art. 1327 del codice civile, le pensioni e le doti legalmente concesse prima di quella data.

Ora, siccome la legge generale del 17 luglio 1890 nulla dispone intorno al passaggio delle obbliga-

zioni, mentre d'altra parte non sono applicabili al caso della trasformazione delle Confraternite le norme che regolano le successioni a titolo universale, così rimane alla giurisprudenza il non facile compito di colmare questa lacuna della legge.

In termini affatto generali crediamo si possa dire che debbano ritenersi ammissibili, per analogia di quanto dispone l'art. 29 della legge 7 luglio 1866, gli oneri inerenti ai beni, legalmente creati prima della trasformazione, le passività derivanti da somme mutuate che vennero rivolte a vantaggio del patrimonio trasformato, e i debiti per somministrazioni fatte, riferibilmente ad un limitato periodo anteriore alla trasformazione, in quanto siano verosimili e corrispondenti ai bisogni e all'annua rendita dell'ente trasformato.

X.

Procedimento di trasformazione — Singolarità del procedimento in ordine alle Confraternite ed agli altri enti contemplati dall' art. 91 della legge 17 luglio 1890 — Iniziativa del Prefetto — Pareri dei corpi locali — Parere del Consiglio di Stato — Decreto Reale — Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato — Se possa ricorrersi contro il rifiuto del Governo di decretare una trasformazione — Questione pregiudiziale sulla natura dell' ente da trasformare — A chi spetti risolverla — Giurisprudenza della Cassazione in proposito e suoi effetti — Ricorso straordinario al Re.

Le regole generali del procedimento di trasformazione non differiscono da quelle stabilite per la procedura di concentramento dagli articoli 62 e seguenti della legge 17 luglio 1890. Queste regole sono informate al concetto che l' iniziativa delle riforme nelle amministrazioni e delle mutazioni nel fine debba essere lasciata agli enti interessati ed alle rappresentanze locali, intervenendo l' auto-

rità governativa soltanto in via suppletoria, quando quelli enti e quelle rappresentanze omettano le necessarie proposte o indugino a farle.

Ma in due casi le regole generali subiscono una modificazione, e cioè quando si tratta delle trasformazioni contemplate negli articoli 90 e 91 della legge.

Per le trasformazioni di cui all'art. 90 (cioè delle doti per monacazione, delle fondazioni per i carcerati e condannati e degli ospizi dei catecumeni) è esclusa non solo l'iniziativa, ma anche la partecipazione consultiva delle amministrazioni interessate e degli enti locali nella fase preparatoria del procedimento, poichè, a' termini dell'articolo 92, prima parte, la dichiarazione di applicabilità dell'art. 70 alle dette istituzioni è fatta senz'altro con decreto ministeriale che affida pure la temporanea gestione del patrimonio, con l'obbligo di accumularne le rendite, alla Congregazione di carità. E le amministrazioni e rappresentanze locali intervengono solo nella seconda fase del procedimento, dando il loro parere intorno alla destinazione della beneficenza, a norma dell' art. 70.

Per le trasformazioni poi di cui all' art. 91 (cioè dei Conservatori, delle Confraternite e delle opere pie di culto), la singolarità consiste in questo, che

l'iniziativa è sempre attribuita ai Prefetti, i quali debbono invitare le rappresentanze locali, cioè le Congregazioni di carità, i consigli comunali e, se l' istituzione concerna l' intera Provincia o più del terzo dei Comuni che la compongono, i consigli provinciali, a dare il loro parere tanto intorno all'applicabilità dell'art. 70 alle singole istituzioni, quanto intorno alla eventuale destinazione della beneficenza.

Mentre dunque per gli enti dell' art. 90 l' applicabilità dell' art. 70 è genericamente presupposta dalla legge, la quale ha lasciato in questo caso all' autorità amministrativa soltanto il potere di determinare, se un dato ente sia o meno della specie di quelli dal detto articolo 90 indicati, invece per gli enti dell'art. 91 l'autorità amministrativa ha poteri più ampli che comprendono anche il giudizio discrezionale sulla natura dei fini delle singole istituzioni, in rapporto ai bisogni della beneficenza e del culto.

L'iniziativa delle proposte poi fu attribuita ai rappresentanti del Governo, perchè era facile prevedere che non sarebbe stata spontaneamente esercitata nè dalle amministrazioni interessate nè dai corpi locali. È da notare per altro che, sebbene l'articolo. 92, 2° capoverso, sia dettato in modo da

non potersi dubitare che i Prefetti abbiano l'obbligo, non la semplice facoltà, di promuovere le trasformazioni contemplate dall'art. 91, tale obbligo sembra essere osservato da quei funzionari tutt'altro che rigorosamente, almeno a giudicare dal piccolo numero di trasformazioni finora attuate. E però il Ministero attuale stimò necessario di stimolare la solerzia dei Prefetti con un recente provvedimento (1).

Non occorre dire che l'opinione delle rappresentanze locali, sia intorno alla trasformabilità degli enti, sia intorno alla nuova destinazione delle beneficenze, non vincola punto il Governo nelle sue risoluzioni. Ciò risulta dalla stessa parola della legge che richiede semplicemente il *parere*, cioè il voto consultivo delle dette rappresentanze.

La fase preparatoria del procedimento si chiude col parere della Giunta provinciale amministrativa, dopo il quale gli atti sono trasmessi al Ministero dell'Interno a cui, se decide la trasformazione, spetta provocare il provvedimento definitivo, cioè il decreto reale, emesso in seguito a parere del Consiglio di Stato.

---

(1) Circolare della Direzione Generale dell'Amministrazione civile al Ministero dell'interno, 24 agosto 1898, numeri 25293-77, 26053-68.

Si avverta che secondo la legge 3 agosto 1862 sulle opere pie, art. 24, le trasformazioni potevano ordinarsi soltanto sul *conforme* parere del Consiglio di Stato. A questa garanzia la nuova legge ne ha sostituita un'altra, e cioè il ricorso contenzioso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, esteso anche al merito e con effetto sospensivo, a' termini dell'art. 81 della legge 17 luglio 1890 (1).

Chi può ricorrere contro il provvedimento definitivo? L'art. 81 dà questo diritto alle rappresentanze degli istituti e ai componenti di esse, quando siano disciolte, o alle maggioranze dei consigli comunali o provinciali o a chiunque altro vi abbia interesse. Quest' ultima espressione, nel caso delle Confraternite, estende senza dubbio il diritto di ricorso anche ai singoli confratelli. Così infatti fu ritenuto dalla IV Sezione nella decisione 25 febbraio 1898 sul ricorso del Cardinale Verga e di Monsignor Budini contro gli atti del R. Commissario Straordinario presso l'Arciconfraternita dei Piceni in Roma. Per il Cardinale Verga, ricorrente

(1) Per temperare gli inconvenienti che possono derivare dall'effetto sospensivo, attribuito ai ricorsi in questa materia, l'art. 81 ha ridotto alla metà i termini per la produzione e discussione (e conseguentemente anche per la notificazione) del ricorso, fissati dalla legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato.

nella qualità di Protettore del sodalizio, la IV Sezione giudicò che egli non avesse veste giuridica per la produzione del ricorso, ma ammise invece che Monsignor Budini, nella qualità di fratello, avesse giuridico interesse a denunziare le illegalità che per avventura fossero avvenute nella riconvocazione dell'assemblea generale al termine del Commissariato straordinario, e nella ricostituzione del normale governo del sodalizio (1).

Se si può ricorrere contro il provvedimento di trasformazione, è ammesso parimenti il ricorso contro il rifiuto del Governo di decretare la trasformazione di una Confraternita? Potrebbero aver interesse a proporre un simile ricorso, p. e. la Congregazione di carità o i consigli locali che avessero dato parere favorevole alla trasformazione o gl'istituti a favore dei quali fosse stato proposto d'invertire la beneficenza.

La quistione, a dir vero, rientra in un tema più generale, cioè dire se sia ammissibile il ricorso contro l'omissione o il rifiuto di provvedere e quindi contro i provvedimenti negativi dell'autorità amministrativa, tema che ha grande importanza per la determinazione dei limiti della giurisdizione at-

---

(1) *Giust. Amm.*, 1898, p. 116.

tribuita al Consiglio di Stato. Intanto, per quel che riguarda un argomento se non identico, certamente analogo a quello che ci occupa, cioè pel *concentramento* delle opere pie, la quistione è stata risoluta con la decisione 2 luglio 1897 sul ricorso della Congregazione di carità di Torino contro le Opere pie riunite di San Paolo in quella città (1). La Congregazione di carità aveva promosso il concentramento dell'*Ufficio pio* che è uno dei quattro istituti dei quali si compone l'ente intitolato « Opere pie di San Paolo ». Ma il Governo, secondando il parere del Consiglio di Stato in sede consultiva, dichiarò non esservi luogo ad alcun provvedimento circa il proposto concentramento, e restituì gli atti.

Il Governo fu indotto a questa disposizione negativa dalla considerazione che ricorrevano nel caso le ipotesi d'esenzione dal concentramento, previste dall'art. 60 della legge, e specialmente la rilevanza del patrimonio dell'ente da concentrare, ammontando il patrimonio dell'*Ufficio pio* a quasi cinque milioni di lire. La IV Sezione ammise la proponibilità del ricorso contro l'atto negativo del Governo, osservando che quest'atto si traduceva

(1) *Giust. Amm.* agosto, 1897, p. 292.

nel positivo diniego di fare, e che anche col non fare può violarsi la legge, con offesa degli altrui interessi. Inoltre la IV Sezione ritenne che il ricorso potesse estendersi anche al merito, della qual cosa potevasi dubitare, visto che l'art. 81, ultimo capoverso, ammette il ricorso in merito contro i provvedimenti *positivi* di concentramento, trasformazione ecc., mentre la prima parte dello stesso articolo concede contro i provvedimenti del Governo in genere soltanto il ricorso per motivi di legittimità. Ma la IV Sezione giustificò la sua pronuncia coll'osservare che l'essere espresso in senso positivo o negativo l'atto che s'impugna non può mutarne l'intrinseca natura nè cambiare l'indole della controversia. L'esame che deve precedere l'emanazione del provvedimento, positivo o negativo, è sempre lo stesso e cade sulla esistenza o sulla non esistenza delle condizioni in base alle quali, secondo la legge, si dovrà ordinare il concentramento come regola generale, o lo si dovrà negare, applicando le eccezioni alla regola; e però alla identità del procedimento amministrativo in ambedue i casi non può non corrispondere l'identità del procedimento contenzioso.

Queste massime, che crediamo accettabili pel caso del concentramento, ci sembrano invece di

abbia applicazione nel caso analogo, ma non i-entico, come abbiamo accennato, della trasforma-zione, particolarmente delle Confraternite e de-gli altri enti contemplati dall'art. 91. Che un prov-vedimento negativo del Governo offra il fianco ad un'impugnativa in sede contenziosa si può com-prendere, quando si tratti di una quistione di pu-ra legittimità, cioè quando il Governo col non fare violi la legge, come p. e. può accadere nei casi di concentramento o di trasformazione obbligatoria; suppongasi nel caso di un ospizio di catecumeni che il Governo si rifiuti di trasformare, pur non essendovi controversia sulla natura giuridica del-l'ente. E ancora si può comprendere il ricorso contenzioso, anche esteso all'esame del merito, quando, come per i concentramenti, la legge abbia stabilito tassative eccezioni in rapporto a deter-minate condizioni di fatto di cui debba essere va-lutata la sussistenza. Ma, quando invece siffatte tassative eccezioni non trovansi stabilite dalla legge, come nell'ipotesi della trasformazione delle Confraternite, alla quale non è certo applicabile l'art. 60, allora a noi sembra che il potere attri-buito al Governo risponda al concetto di una più lata discrezionalità che non lascia campo all'inter-vento del magistrato amministrativo. In altri ter-

mini, possiamo ammettere che, di fronte ad u trasformazione compiuta, la IV Sezione dica Governo: si è fatto male. Ma esitiamo invece consentire che, quando il Governo, in un caso d trasformazione semplicemente facoltativa, non v glia decretare la trasformazione, possa la IV S zione dirgli: si faccia. Il problema è grave, perch tocca, lo abbiamo notato, ad una quistione gene rale di limiti di competenza. E noi, pur accen nandolo, non intendiamo per incidente averlo ri soluto.

Ma vi è un'altra quistione d' indole pregiud ziale che merita qui di essere rilevata, cioè dir a quale autorità spetti giudicare della natura giu ridica dell'ente da trasformare. E' ovvio come debb all'inizio d'ogni dibattito contenzioso presentars prima d'ogni altra la quistione, se l'ente colpito sia veramente tra quelli che la legge dichiara trasformabili, cioè, nel nostro speciale argomento, se sia o non sia una Confraternita. La Cassazione di Roma in proposito ha dichiarato, con una giurisprudenza ormai costante, che quella indagine è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria. Ricorderemo fra le altre la sentenza 16 marzo 1896, sul ricorso del Consorzio dei Vivi e dei Morti in Parma contro il Ministero dell'Interno, con la

ale si venne a concludere che con la legge 17
glio 1890 non si è inteso punto di menomare o
stringere a totale beneficio della IV Sezione del
onsiglio di Stato la giurisdizione affidata all'au-
rità giudiziaria, la quale nei rapporti del diritto
ivato è la sola che abbia competenza a conoscere
ella esistenza o no di un ente o corpo morale
me persona giuridica e dell'intrinseca sua na-
ra d'istituto pubblico o privato, in relazione ai
ritti personali o patrimoniali a lui garentiti;
e è una vera esagerazione il sostenere che la in-
erenza e la vigilanza governativa affidate dalla
gge 17 luglio 1890 al Ministero dell'Interno si
no estese e si sono volute proprio estendere in
n paese retto a sistema costituzionale, fino al punto
a mettere da parte l'autorità giudiziaria e meno-
arne la giurisdizione, onde attribuire esclusiva-
ente al Ministero la facoltà di conoscere e giudi-
are della natura intrinseca di qualunque istitu-
ione e della sua indole pubblica o privata, poichè
ale assunto non è sussidiato nè dalla lettera nè
allo spirito di detta legge, ed è anzi esplicita-
ente escluso dalla legge medesima; che, venendo
ontestata, sia dallo stesso ente minacciato di tras-
ormazione, sia da altri interessati, tanto la qualità

d'istituzione pubblica, quanto lo scopo della beneficenza o altro fine consimile, unica autorità competente a conoscere di siffatte contestazioni è sempre l'autorità giudiziaria, perchè con le dette contestazioni si pone in quistione lo stato personale dell'ente in relazione ai diritti patrimoniali a lui garentiti dal codice civile. *E unicamente nel caso che non venga sollevata contestazione alcuna sulla natura giuridica e sul vero suo fine, può l'autorità amministrativa fare uso delle facoltà di concentramento e di trasformazione che sono a lei attribuite dalla legge più volte ricordata* » (1).

Nella speciale materia delle Confraternite poi è da rammentare la sentenza 21 gennaio 1896 con cui, sul ricorso dell'opera pia di S. Michele Arcangelo ai Corridori, fu dichiarato che spetta all'autorità giudiziaria e non all'amministrativa, il riconoscere della natura giuridica di un ente morale, al fine ai vedere se esso vada o no soggetto

(1) Massime simili, sebbene non sempre fondate sulle medesime premesse teoriche, furono ritenute dalla Cassazione con le sentenze 26 marzo 1896, Capitolo cattedrale di Biella c. Comune di Biella e Ospizio di Oropa; 21 maggio 1896, Comune di Roma c. Min. dell'Interno; 2 luglio 1897, Fedecommissaria Nicolaci c. Min. dell'Interno; 11 luglio 1898, Giannico c. Congr. di carità di Atessa; 23 agosto 1898, Brolis e Donizetti c. Congr. di carità di Verdello.

all'indemaniamento dei beni, a tenore dell'art. 11 della legge 20 luglio 1890.

Questa giurisprudenza ha dato luogo a brillanti discussioni nella dottrina, iniziate con una dotta polemica fra l'illustre Saredo, Presidente del Consiglio di Stato, e il Quarta, l'eminente Avvocato Generale presso la Corte di Cassazione di Roma (1). Noi non pretendiamo qui interloquire nella grave disputa, tanto più che abbiamo avuto occasione altrove di manifestare la nostra opiuione sull'argomento (2). Solo riaffermeremo succintamente le idee altra volta esposte, notando che la legge 17 luglio 1890 ha attribuito al magistrato amministrativo, in ordine alle opere pie, una giurisdizione *sui generis*, più larga, più piena di quella generale che la IV Sezione del Consiglio di Stato esercita in tutte le altre materie. Non è da dimenticare che l'art. 81 della detta legge va necessariamente considerato in relazione agli articoli 1 e 2, il primo dei quali definisce esplicitamente quali enti sono istituzioni pubbliche di

(1) Vedi gli articoli del SAREDO nella *Legge*, XXXVII, II, 74 e 642, quello del QUARTA nella *Corte Suprema*, XXII, 1, 221.

(2) *La Cassazione e il concentramento delle opere pie*, in *Consigliere dei Comuni e delle Opere pie*, VII, n. 20.

beneficenza, mentre il secondo enumera le istituzioni di beneficenza non soggette alla legge medesima.

Ciò posto, è per lo meno singolare il sostenere che il magistrato amministrativo che deve applicare la legge in ogni sua parte, non sia competente invece a determinare, con gli elementi fornitigli dalla legge stessa, se un ente sia o no istituzione pubblica di beneficenza, e che non possa quindi risolvere mai la prima fra tutte le questioni che ineluttabilmente si deve presentare nelle controversie a cui l'applicazione della legge dà luogo. Se così fosse veramente, si avrebbe l'esempio di una giurisdizione stranamente dimezzata: al magistrato ordinario la questione fondamentale, al giudice amministrativo le questioni secondarie.

Laonde riteniamo che non solo la IV Sezione può conoscere della natura giuridica di un ente, all'effetto di giudicare se sia soggetto o meno all'impero della legge 17 luglio 1890, ma anche che questo giudizio sia attribuito appunto in modo particolare alla IV Sezione.

E siamo lieti di constatare che il chiarissimo professor Mortara, il quale già con una nota in-

serita nella *Giurisprudenza Italiana* (1) aveva sollevato dei dubbi sulla correttezza della giurisprudenza della Cassazione, riprendendo nuovamente ad esame la questione in un recente suo studio (2), arrivi, sia pure per un ordine di idee alquanto diverso dal nostro, a conclusioni analoghe.

« Per giudicare *in merito*, così il Mortara, il Consiglio di Stato deve poter compiere tutte le indagini necessarie a stabilire la legalità e la giustizia dell'atto impugnato. Nè alla sua natura ripugna lo esame di questioni giuridiche nel più stretto senso della parola, non potendo essere negato che anzi molte materie in cui esclusivamente occorre esaminare la controversia nel puro aspetto giuridico, sono deferite alla giurisdizione di merito del Consiglio di Stato: basta leggere l'art. 25 della legge 2 giugno 1889 e l'art. 21 della legge 1 maggio 1890 per acquistarne la certezza. La legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, nel deferire alla IV Sezione il giudizio *sul merito* dei ricorsi contro i decreti di concentramento e di trasformazione, non fece al-

(1) Anno 1897, Disp. 12, parte 1ª, sez. 1ª, pag. 744.

(2) *Nuove considerazioni sulla competenza giurisdizionale in tema di concentramenti e trasformazioni di Opere pie*, *Legge*, XXXVIII, II, n. 15, pag. 532.

cuna riserva. Dunque tutte le facoltà necessarie per poter decidere *in merito* spettano alla IV Sezione. Lo conferma l'art. 38, 2º capoverso, della legge 2 giugno 1889, nel quale, a proposito della giurisdizione deferita alla IV Sezione dall'art. 25, è disposto semplicemente che in quei casi essa *decide nel merito*, senza accenno a veruna ipotesi di sospensione o di subordinazione del suo giudizio a decisioni giudiziarie ».

E questa soluzione con la quale si applica il noto principio: *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest*, è anche la soluzione conforme all'interessse pubblico.

Se dovesse prevalere il sistema della Cassazione, lo abbiamo notato nella citata memoria, è chiaro che il più delle volte i decreti di concentramento e di trasformazione dovrebbero essere impugnati in primo luogo davanti all'autorità giudiziaria.

Ora, ciò significherebbe rendere interminabili le controversie e frustrare così per questa via i propositi del legislatore in riguardo al pronto riordinamento della pubblica beneficenza, anche perchè, risoluta la questione giudiziaria, non sarebbe ancora definita la contestazione, ma dovrebbe allora soltanto proporsi il ricorso alla IV Sezione, la qua-

le resterebbe pur sempre l'unica autorità competente a conoscere dei motivi di merito che si adducessero contro la formale legalità o contro la convenienza del concentramento. Di modo che, contrariamente a ciò che è norma generale del nostro diritto pubblico, cioè che l'azione amministrativa non può essere arrestata dalle private contestazioni, e che queste si risolvono dopo che quella ha avuto il suo corso, si vedrebbero qui le contestazioni private paralizzare per un tempo forse anche lunghissimo i provvedimenti presi nel pubblico interesse.

Per terminare queste brevi note sul procedimento osserveremo ancora che i decreti di trasformazione possono essere impugnati, oltre che col ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato, anche col ricorso straordinario al Re, secondo l'art. 12 n. 4 della legge 2 giugno 1889.

Nel nostro ordinamento giurisdizionale infatti il ricorso straordinario al Re è coordinato al ricorso contenzioso alla IV Sezione come rimedio parallelo, essendo rimesso alla volontà delle parti di scegliere tra i due ricorsi, secondo il principio che *electa una via non datur recursus ad alteram,* principio applicato nella soggetta materia dall' ar-

ticolo 28 della ricordata legge sul Consiglio di Stato, ov' è disposto che il ricorso alla IV Sezione non è più ammesso, quando contro il provvedimento definitivo siasi presentato ricorso al Re in sede straordinaria.

E' noto per altro che il ricorso straordinario, come rimedio di pura legittimità, non ammette un giudizio di revisione del merito dei provvedimenti impugnati, laonde esso offre nella soggetta materia minori garanzie che non il ricorso alla sede contenziosa.

INDICE

I.

Origini, fini, specie e carattere giuridico delle Confraternite . . . . PAG. 1

II.

Le Confraternite nel diritto italiano fino alla costituzione del Regno . . . . » 11

III.

Quali Confraternite abbiano oggi la personalità giuridica. — Le Confraternite e il diritto di vigilanza dello Stato secondo le leggi 3 agosto 1862 sulle opere pie, 15 agosto 1867 sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico e 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. — La giurisprudenza del Consiglio di Stato e dell'Autorità giudiziaria . . . . » 15

IV.

Le Confraternite e le spese pel mantenimento degli indigenti inabili al lavoro. — Art. 81 e 82 della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza. — Decreti legis-

lativi 19 novembre 1889 e 12 gennaio 1890. — Carattere giuridico dell'onere imposto alle Confraternite — Modalità per l'accertamento delle rendite gravate del contributo. — Rimedi giurisdizionali contro l'imposizione del contributo . . . . » 35

V.

Le Confraternite nella discussione e preparazione della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. — Riassunto dei concetti sostenuti dall'onorevole Odoardo Luchini, relatore della legge, ed accolti dalla Camera dei deputati. . . . . » 63

VI.

Esame dei concetti della relazione Luchini dal punto di vista della teoria generale dei corpi morali. — Soppressione, incameramento, conversione e trasformazione. — La trasformazione secondo gli articoli 70, 90 e 91 della legge 17 luglio 1890. — Se l'istituto della trasformazione sia applicabile alle corporazioni oltre che alle fondazioni. — La legge non ha inteso trasformare le Confraternite come corporazioni, ma soltanto i beni delle Confraternite, considerandoli come fondazioni. — Critica della redazione dell'art. 91. . . . . » 77

VII.

Limiti di applicazione della trasformazione. — Se ne siano esenti le Confraternite di puro culto, le private e quelle che hanno scopi prevalenti di mutuo soccorso. — Criterii di applicazione . . . . » 93

VIII.

Disposizioni legislative speciali sulle Confraternite Romane. — L'art. 11 della legge 20 luglio 1890 n. 6980 di provvedimenti per la città di Roma. — Rapporti di diritto creati da quest'articolo di legge. — Differenze essenziali dalla legge generale del 17 luglio 1890. — Interpretazione data all'art. 11 della legge del 20 luglio 1890 dai tribunali. — Progetto Nicotera del 1892. — Legge 30 luglio 1896 n. 343 sulla beneficenza pubblica nella città di Roma. . . . . . . » 113

IX.

Effetti della trasformazione: a) *rispetto alle Confraternite. — Se le Confraternite colpite di trasformazione conservino la personalità giuridica e la capacità patrimoniale. — Ipotesi della trasformazione parziale e della trasformazione totale. — Se la facoltà di trasformazione abbia tratto continuativo anche sui beni che una Confraternita acquisti dopo la trasformazione. — Se si possano fondare nuove Confraternite. — Associazioni di fedeli non aventi il carattere di Confraternite. — Se le Confraternite trasformate siano soggette alla quota di concorso;*

b) *rispetto ai diritti dei confratelli. — Diritti a sussidi, soccorsi, sepoltura, esequie e simili. — I diritti dei confratelli e i poteri dei regi commissarii, nell'amministrazione e nella riforma degli statuti;*

c) *rispetto ai beni trasformati. — La legge ha voluto non solo il passaggio delle rendite, ma anche il trapasso dei beni trasformati agli enti a favore dei quali la trasformazione si compie. — Pratica amministrativa al*

riguardo. — Trapasso totale o parziale. — Destinazione dei beni trasformati. — Varie forme di costituzione della nuova beneficenza. — Richiamo all'art. 81 della legge di pubblica sicurezza.
Norme pel trapasso dei beni. — Beni di cui le Confraternite hanno soltanto la rappresentanza: opere pie, enti di culto e lasciti pii di culto autonomi. — Passaggio degli oneri: Oneri di beneficenza e di culto autonomi e modali. — Passaggio delle obbligazioni in genere . . . . » 129

X.

Procedimento di trasformazione. — Singolarità del procedimento in ordine alle Confraternite ed agli altri enti contemplati dall'art. 91 della legge 17 luglio 1890. — Iniziativa del Prefetto. — Pareri dei corpi locali. — Parere del Consiglio di Stato — Decreto reale. — Ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato. — Se possa ricorrersi contro il rifiuto del Governo di decretare una trasformazione. — Questione pregiudiziale sulla natura dell'ente da trasformare. — A chi spetti risolverla. — Giurisprudenza della Cassazione in proposito e suoi effetti. — Ricorso straordinario al Re. » 179